



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS PAÍSES DE ORIGEN DE LAS MIGRACIONES MASIVAS

Autora: Natalia Ontiveros Núñez
Derecho y Relaciones Internacionales (E-5)

Directora: Susana De Tomás Morales

Madrid, abril de 2019

RESUMEN

Desde que explotó la crisis migratoria en el año 2014 hemos sido testigos de la cantidad masiva de inmigrantes que han entrado en territorio europeo de manera irregular. Pese a las políticas implementadas por la Unión Europea en materia de migración, no hemos dejado de recibir refugiados, por lo que es conveniente preguntarse qué es lo que falla. Sin duda, Bruselas no ha sabido responder a la crisis, ya que ha olvidado atender a la raíz del problema.

Con este trabajo de fin de grado se pretende dar un enfoque integral y centrar la ejecución de la política exterior de la Unión Europea en los factores detonantes de las migraciones masivas, para así acabar con las razones que motivan a estas personas a realizar largas y peligrosas travesías para alcanzar suelo europeo. Las políticas de restricción de la inmigración no son eficaces si no se lucha contra los motivos por los cuales estas personas huyen de sus hogares.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea – crisis de refugiados – política exterior – migraciones masivas – factores detonantes – ineficacia

ABSTRACT

Since the 2014 refugee crisis exploded, Europe has witnessed the arrival of a massive amount of migrants crossing the European borders illegally. Despite the migration politics implemented by the European Union, we have not stopped receiving refugees, so it is time to ask what is going wrong. Certainly, Brussels has been unable to answer this crisis because it has forgotten the real roots of the problem.

This paper aims to give an integrated approach, focusing the enforcement of the European foreign policy on the triggering factors of massive migration, in order to eliminate the causes that make people decide to escape their homes and start and dangerous journeys to Europe. Migration restriction policies will never be efficient as long as Europe does not fight the main reasons of leaving the countries of origin.

KEYWORDS

European Union – refugee crisis – foreign policy – massive migration – triggering factors
– inefficiency

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	6
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. LA INEFICACIA DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA.....	8
2.1. El carácter proteccionista que ha acompañado a las políticas aplicadas por la Unión Europea.....	9
2.2. El <i>shock</i> de la Unión Europea ante la crisis migratoria.....	13
2.2.1. <i>Las migraciones masivas hacia Europa por el Mediterráneo</i>	15
3. FACTORES CAUSANTES DE LAS MIGRACIONES MASIVAS.....	18
3.1. Los países de origen de las migraciones masivas.....	18
3.1.1. <i>Rutas migratorias y países de tránsito</i>	20
3.2. Factores o causas estructurales que motivan las migraciones masivas.....	22
3.2.1. <i>Factores bélicos</i>	22
3.2.2. <i>Factores políticos</i>	23
3.2.3. <i>Factores económicos</i>	24
3.2.4. <i>Factores vinculados a la seguridad</i>	25
3.3. Conclusiones parciales.....	26
4. LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LOS FACTORES DETONANTES DE LAS MIGRACIONES MASIVAS.....	27
4.1. Políticas de cooperación al desarrollo.....	28
4.1.1. <i>Agenda Europea sobre Migración</i>	28
4.1.2. <i>Marco de Asociación en materia de Migración</i>	30
4.2. Políticas vinculadas con la seguridad.....	31
4.2.1. <i>Estrategia Europea de Seguridad</i>	31

4.2.2. <i>Política Común de Seguridad y Defensa</i>	32
4.3. Políticas para estabilizar el régimen político.....	33
4.3.1. <i>Política Europea de Vecindad</i>	33
4.4. Fondos Fiduciarios.....	34
4.4.1. <i>Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África</i>	34
4.4.2. <i>Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Siria</i>	35
4.5. Acción humanitaria de la Unión Europea.....	36
4.6. Críticas.....	37
5. CONCLUSIONES.....	40
6. BIBLIOGRAFÍA.....	43
6.1. Libros y artículos académicos.....	43
6.2. Informes y documentación europea.....	45
6.3. Recursos de Internet.....	47
7. ANEXOS.....	50
7.1. Anexo I.....	50
7.2. Anexo II.....	50
7.3. Anexo III.....	51
7.4. Anexo IV.....	52
7.5. Anexo V.....	52
7.6. Anexo VI.....	53

LISTADO DE ABREVIATURAS

11-S	Atentado terrorista del 11 de septiembre del 2001
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CE	Comisión Europea
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea
EES	Estrategia Europea de Seguridad
IEV	Instrumento Europeo de Vecindad
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
P.	Página
Pp.	Páginas
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PEV	Política Europea de Vecindad
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace cinco años somos testigos de cómo la crisis migratoria ha afectado a la Unión Europea. A partir del año 2015, punto álgido de la crisis, miles de personas han cruzado de manera irregular las fronteras de la Unión Europea con el objetivo de obtener la condición de refugiado, y hemos comprobado cómo Europa ha tratado de gestionar esta crisis desde el interior de la Unión.

Después de todos estos años y de todas las políticas implementadas habría que plantearse una pregunta: ¿por qué no hemos dejado de recibir refugiados? La respuesta es sencilla; aunque Europa trate de gestionar la crisis dentro de su territorio, las causas que motivan a estos refugiados a emigrar de manera masiva e irregular no han cesado. Ciertamente, la Unión Europea no es capaz de acabar con la crisis migratoria restringiendo la entrada ilegal de refugiados y gestionando las demandas de asilo en el seno de sus estados miembros, porque las causas inherentes de la crisis migratoria continúan activas. Es básico atender a las raíces de un problema para poder arreglarlo, y la Unión Europea debe actuar en los factores que motivan a emigrar desde el origen, en vez de centrarse en restringir la entrada de inmigrantes en el destino.

Por tanto, la finalidad última de este trabajo de fin de grado consiste en proponer posibles vías de solución que la Unión Europea podría desarrollar, centrando su política exterior en las causas detonantes de las migraciones, para prevenir los flujos migratorios masivos que llegan sobre todo por el mar Mediterráneo.

Para la consecución de este gran objetivo investigador, debemos afrontar otros objetivos investigadores secundarios. Así, en primer lugar, debemos averiguar si las medidas tomadas por la Unión Europea, hasta principios del siglo XXI eran adecuadas para dar una respuesta ante un posible movimiento migratorio masivo hacia Europa. Para poder dar una respuesta a este primer objetivo secundario, se procederá al análisis de las políticas migratorias que ha llevado a cabo la Unión Europea, atendiendo a si las referidas políticas han ido más dirigidas a la protección de la integridad de la Unión o a la protección de los inmigrantes.

En segundo lugar, indagaremos en las políticas implementadas por la Unión Europea como respuesta a la crisis migratoria que comenzó en el año 2014, y comprobaremos si han sabido responder a la misma. Para ello, se analizarán los factores de origen que han provocado la huida masiva de personas hacia Europa, entre los cuales analizaremos los

factores bélicos, políticos, económicos y los vinculados con la seguridad. A su vez, también se expondrán las rutas de tránsito, y estudiaremos las circunstancias que acompañan a los refugiados en su viaje hasta tierras europeas.

En tercer lugar, se expondrán las políticas que ha llevado a cabo la Unión Europea en atención a los factores detonantes de la crisis, en las cuales se destacarán una serie de debilidades que sería conveniente atender. Por último, se propondrán una serie de recomendaciones y posibles vías de actuación de la Unión Europea en respuesta al origen de las migraciones masivas.

2. LA INEFICACIA DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA.

La Unión ha sido un foco atrayente de inmigración desde la Segunda Guerra Mundial, gracias a su rápido desarrollo y amplias oportunidades laborales, además de la libre circulación de personas como pilar fundamental de la Unión Europea. La Comisión, junto con el Parlamento, ha implementado múltiples políticas migratorias con el objetivo de controlar la entrada y salida de personas, intentando adaptarse a las necesidades de la comunidad europea en cada momento, así como tratando de dar respuesta a los flujos de inmigración que ha vivido la Unión. Progresivamente, la migración se ha convertido en una materia de vital importancia, hasta el punto de dejar de ser parte del Tercer Pilar para pasar a ser una competencia *comunitarizada* con el Tratado de Ámsterdam.

Sin embargo, como veremos, las políticas adoptadas en materia de inmigración han tenido siempre un tinte proteccionista, en el sentido de que se ha inclinado a preservar la integridad y la seguridad de la Unión frente al inmigrante, haciéndole parecer cuanto menos hostil. La protección humanitaria por parte de las instituciones y las políticas fronterizas ha sido nefasta, como se indicará posteriormente.

Por otra parte, el fenómeno de la inmigración es un proceso natural del ser humano, acrecentado con la progresiva globalización y modernización de los medios de comunicación; sin embargo, las instituciones europeas no han sabido prever la hecatombe que se avecinaba cuando las primaveras árabes comenzaron en el año 2011, siendo este uno de los mayores errores de la Unión Europea. Si Bruselas hubiera analizado los

factores detonantes que han provocado la huida masiva hacia Europa, con total seguridad esta crisis se podría haber evitado en gran medida.

El objetivo fundamental de este epígrafe consiste, en primer lugar, en analizar de manera sucinta las políticas migratorias que se han adoptado para responder a las diferentes inyecciones de inmigración afrontadas por la Unión Europea. El estudio se realizará de manera diacrónica, con el objetivo de mostrar cómo las respuestas de la Unión Europea han ido evolucionando, comprendiendo finalmente el porqué de la inoperancia de sus políticas migratorias.

Se destacará, seguidamente, el evidente *shock* que ha supuesto para la Unión la actual crisis migratoria, basada principalmente en influjos masivos de inmigración hacia Europa, y la imposibilidad e ineficacia de la respuesta de las instituciones europeas. Se tratará más concretamente la inmigración por el mar Mediterráneo, ya que supone un problema de gran calibre que necesita de una solución inmediata que, evidentemente, la Unión Europea no es capaz de facilitar.

2.1. El carácter proteccionista que ha acompañado a las políticas migratorias aplicadas por la Unión Europea.

El desarrollo de las políticas migratorias europeas se ha aparejado al proceso de integración de los estados miembros (Seilonen, 2016, p. 27). En los albores de la política migratoria intracomunitaria, con la firma del Tratado de Roma en 1957, no había señales del proteccionismo que caracterizaría a las políticas migratorias del resto del siglo.

Varios autores califican las políticas de la década de los 60 como “*laissez-faire*” por las cuales los inmigrantes, que llegaban sobre todo de antiguas colonias, podían entrar en los estados con una visa turística y, tras encontrar trabajo, podían acceder a residencia y a derechos laborales (Martinielo, 2006, pp. 298-326). La libre circulación de personas como base de la Unión favoreció ampliamente la inmigración, tanto que, como GARSON y LOIZILLON (2003) detallan, durante este período entraron en la Comunidad Económica Europea más de 30 millones de trabajadores extranjeros.

Se podría considerar que la crisis del petróleo de 1973 da comienzo al “*européismo*” tan característico de las políticas migratorias, ya que la recesión económica causada por la crisis del petróleo provocó grandes niveles de hostilidad, racismo y

xenofobia, dando paso a políticas nacionalistas en contra de la inmigración, lo que limitó la entrada de inmigrantes por parte de las instituciones europeas (Van Mol, De Valk, 2016). La Comisión impuso un sistema de consultas entre estados miembros y estados no europeos con el objetivo de mejorar la posición de los países europeos en materias de inmigración (Hansen, 2003).

Se comprueba cómo, en el estallido de una crisis económica, la Unión toma un carácter cerrado y hostil ante la entrada de inmigrantes, tomando medidas que claramente perjudicaban a nacionales de terceros estados, anteponiendo los intereses de la ciudadanía europea ante cualquier tipo de “*amenaza exterior*”.

Durante la década de los 80 hasta la caída del muro de Berlín el fenómeno migratorio cambió de manera radical, ya que los tradicionales países europeos de emigración como los del sur o Irlanda se convirtieron en receptores de inmigración, y los países de origen dejaron de ser las antiguas colonias para pasar a ser países asiáticos y subsaharianos. Otro importante cambio fue la causa propia de la inmigración, ya que disminuyeron los migrantes laborales para aumentar los demandantes de asilo y los refugiados (Garson, Loizillon, 2003).

Así, la Comisión Europea, junto con el Consejo, se dispuso a crear una política migratoria con el objetivo de integrarla en los derechos de ciudadanía europea que al mismo tiempo respetara las soberanías estatales. Con la firma del Acuerdo Schengen en 1985, un sistema nuevo fue creado por la Comisión Europea mediante la coordinación entre los estados miembros y la Comisión.

MARTINIELLO (2006) y KOSTAKOPOULOU (2006) critican este acuerdo, afirmando que Schengen reforzaba la cooperación judicial y policial por encima de la cooperación migratoria, por lo que llegaría a asociarse la inmigración con criminalidad y terrorismo. A su vez, opinan que la creación del espacio Schengen facilitaba el movimiento en su interior, mientras que se reforzaban las fronteras exteriores, entendiendo que los intereses comunitarios prevalecían con respecto a los derechos de los inmigrantes no europeos (Seilonen, 2016, p. 31).

Así, se puede afirmar que el sentimiento proteccionista continuó durante la década de los años 80, cuando la Comisión Europea comenzó a reforzar las fronteras exteriores mientras que liberaba a los ciudadanos europeos de cualquier traba a su movimiento, al mismo tiempo que la inmigración se incrementaba.

El inicio de la década de los 90, con la caída del muro de Berlín, propició un influjo masivo de inmigrantes por el sur de Europa. Otra razón del aumento del influjo migratorio fue la desintegración de las repúblicas soviéticas y la guerra de Yugoslavia durante los años 90. Entre 1989 y 1992, el número de solicitudes de asilo se duplicó, llegando a ser casi 700.000 (Hansen, 2003). Se podría considerar, pues, este fenómeno como el precedente de lo que conocemos hoy en día como crisis migratoria.

Como consecuencia del cataclismo geopolítico que supuso la caída del comunismo, el control en las fronteras exteriores se convirtió en una prioridad para la Unión, y la migración una mayor preocupación en el contexto político. Los estados miembros receptores comenzaron a implementar políticas de inadmisión de refugiados, restringiendo su entrada en la Unión (Seilonen, 2016, p. 30).

Con la firma de la Convención de Dublín a principios de la década de los 90 comenzaron las contradicciones internas entre la Comisión y los estados miembros¹. Se propuso un sistema por el cual se requería la cooperación íntegra de los estados miembros en materia de inmigración, lo cual fue muy complicado (Geddes, 2003), ya que varios países europeos como Reino Unido denegaron la mayoría de las propuestas realizadas por la Comisión².

El Tratado de Ámsterdam de 1997 estableció el área de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión y con él la inclusión de las políticas de asilo y cooperación en el ámbito migratorio como competencias comunitarias, obteniendo así las instituciones europeas el poder de adoptar instrumentos comunitarios de asilo e inmigración, extendiendo el derecho a la libre circulación de los ciudadanos europeos a aquellas personas que no poseían esta ciudadanía. El Tratado de Tampere evaluó los efectos del tratado de Ámsterdam, incluyendo planes de futuro relativos a las políticas migratorias. Además, se desarrolló el Sistema Europeo Común de Asilo, el cual progresó muy lentamente, sobre todo en los primeros años de siglo (Seilonen, 2016, p. 47).

Esto se debió, según CAPOCCIA (2015) a la falta de implementación de las políticas por parte de los estados miembros, que basaban sus propias estrategias en

¹ Como afirmó Capoccia: *“the social and political bases for reform may exist but political entrepreneurs may fail to mobilize the necessary coalition to achieve reform”*.

² Varios autores afirman que la convención no funcionó en un primer momento: el 95% de las demandas de asilo fueron procesadas fuera del Sistema de Dublín durante el año 1998-1999, y solo se transfirieron 1.7% de las solicitudes. También ONGs criticaron la convención en un primer momento, tachándola de “Desigual, cara e inabarcable”.

restricciones de entrada de los flujos migratorios³. Este canon volvió a repetirse con la adopción del Reglamento Dublín III en el año 2003 (Seilonen, 2016, p. 51).

Con los atentados del 11 de marzo de Madrid en el año 2004, el miedo al terrorismo del 11-S se hizo más que palpable por lo que se introdujo el Programa de la Haya con el objetivo de desarrollar el Sistema Europeo Común de Asilo. La Comisión recordó la necesidad de una política uniforme de asilo y la adopción de una estrategia para la migración (Seilonen, 2016, p. 54). Parte de las estrategias adoptadas fue el establecimiento de FRONTEX para coordinar la cooperación entre los estados miembros en cuanto al control de las fronteras exteriores de la Unión⁴.

Aunque las fronteras de la Unión se reforzaron con la implantación de FRONTEX, a partir del año 2006 el número de solicitantes de asilo aumentó a causa de los conflictos en Afganistán e Irak (Van Mol, De Valk, 2016), por lo que no se evitó el influjo de refugiados hacia Europa.

El tratado de Lisboa en 2007 no supuso un progreso en las políticas migratorias más que la *comunitarización* y la armonización de los procesos derivados de la inmigración, como las visas y las solicitudes de asilo. En el año 2009, continuando con la armonización de las políticas, se creó el European Asylum Support Office, que pretendía atender con recursos técnicos a los estados de mayor recepción de inmigrantes y refugiados.

El Sistema Europeo Común de Asilo influyó gratamente en las legislaciones en materia de asilo. Sin embargo, su área de actuación no se expandía más allá de las fronteras de la Unión, por lo que varias instituciones europeas, incluido FRONTEX, adoptaron estrategias de cooperación con los países de origen y de tránsito de estos inmigrantes, así como herramientas de reubicación de refugiados (Seilonen, 2016, pp. 60-62).

Las negociaciones en materia de refugiados entre el Parlamento Europeo y el Consejo culminaron en el año 2013 con la adopción del Reglamento Dublín III,

³ Con el Sistema Común Europeo de Asilo, la UE comenzó a variar su estrategia restrictiva por una que maximizara los beneficios de la inevitable inmigración.

⁴ Council Regulation (EC) No 2007/2004. (2004). Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R2007>.

estableciendo una serie de objetivos sobre preparación para crisis migratorias y medidas de preservación de los derechos de los refugiados. Sin embargo, la Comisión admitió que este Reglamento no se había llevado a cabo de manera eficiente (Fratzke, 2015).

El progresivo refuerzo de las fronteras exteriores y la creación de FRONTEX debería haber evitado el influjo de inmigrantes. Sin embargo, como se puede comprobar, la Unión Europea no dejó de recibir inmigrantes y refugiados, oleadas que se han ido incrementando hasta llegar a la crisis migratoria del año 2014.

Por otro lado, el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo, aplicable únicamente dentro de la Unión Europea, no ha conseguido gestionar de manera satisfactoria multitud de solicitudes presentadas.

Además, la incoherencia de las políticas de la Comisión con las actuaciones de ciertos estados miembros ha sido palpable, dadas las contradicciones mencionadas anteriormente, lo cual denota una grave falta de comunicación institucional. Los gobiernos europeos han manejado las migraciones como un fenómeno normal en el pasado, como se ha visto, mediante políticas nacionales, construyendo al mismo tiempo un sistema común dentro de la Unión Europea. Las bases del sistema parecían estar claras; sin embargo, la falta de cooperación intraeuropea ha sido evidente.

En consecuencia, se puede afirmar casi con total certeza que la ineficacia, la inadaptación y el proteccionismo de la Unión ha hecho imposible que las instituciones sean capaces de responder a la llegada masiva de inmigrantes y refugiados de la cual somos testigos desde el estallido de la crisis migratoria.

2.2. El shock de la Unión Europea ante la crisis migratoria actual.

No es de extrañar, después de lo analizado previamente, que a la Unión Europea le sorprendiera el influjo de refugiados sin precedentes que comenzó entre el 2013 y el 2014, la mayoría de ellos huyendo de conflictos en África y Oriente Medio, mayormente de la guerra de Siria. Este fenómeno llegó a su pico más alto en el año 2015, con la llegada a Europa de más de un millón de personas, atravesando el este del continente por Turquía, Grecia y los Balcanes (Marquina, 2015, p. 1).

Varios autores como GRIGONIS (2016) afirman que la crisis de los refugiados se podría haber evitado, ya que, durante la historia de Europa, varias crisis similares han

tenido lugar. Como ya se ha comentado durante el análisis diacrónico de las políticas adoptadas por la Unión durante el siglo pasado, la caída del muro de Berlín propició una oleada de inmigración, llegando a un total de 700.000 demandas de asilo, y décadas antes, hasta 60 millones de refugiados durante y después de la Segunda Guerra Mundial (Grigonis, 2016, pp. 93-98).

Por tanto, la historia nos enseña que las crisis migratorias son recurrentes en Europa, por lo que, cuando estallaron las Primaveras Árabes en Oriente Medio debería haberse previsto la radicalización del islam y el comienzo de una guerra como la de Siria, el debilitamiento de gobiernos como el de Libia o el de Egipto, y la inestabilidad de países como Túnez, que provocaría la huida en masa de millones de personas a un lugar más democrático y seguro, como es la Unión Europea. En conclusión, se puede afirmar que la actual crisis migratoria podría haberse previsto y evitado.

Sin embargo, la pobre organización europea en materia de inmigración no fue suficiente para hacer frente a la oleada masiva de inmigrantes que azotó a la Unión. El Sistema Europeo Común de Asilo sin duda no fue desarrollado para esta clase de circunstancias. Bajo el Reglamento de Dublín, por el cual se creaba el sistema homónimo, el estado responsable de tramitar la solicitud de asilo sería aquel por el cual el inmigrante hubiera entrado en la Unión Europea⁵. Como consecuencia de la posición geográfica de los países del sur y este de Europa, estos se convirtieron en los países de entrada a la Unión Europea y por tanto fueron los más afectados. El desmesurado aumento de las demandas de asilo creó la percepción de que la crisis era incontrolable, e hizo que la opinión pública se concienciara sobre este gran problema⁶.

El *statu quo* del Reglamento de Dublín ha evidenciado fallos logísticos e inherentemente injustos, dado que la enorme mayoría de demandantes de asilo sólo tenían la posibilidad de acceder a la Unión Europea por las fronteras del sur y del este, por lo que los estados de entrada iban a ser los que más solicitudes soportaran.

El *shock* fue tan evidente que, en el año 2015, la Comisión desarrolló una Agenda Europea de Migración que pretendía enmendar los fallos de las antiguas medidas implementadas por la Unión Europea, admitiendo las limitaciones estructurales que

⁵ Migration Policy Group. Attitudes towards immigration in Europe: myths and realities. European Social Survey, 2017, p 7.

⁶ European Council on Foreign Relations (n.d.) Migration through the Mediterranean: mapping the EU response.

sufrían las políticas migratorias (Seilonen, 2016, p. 67). Sin embargo, las nuevas actuaciones de la Unión Europea ante la crisis continuaron con el tinte proteccionista que caracterizó las políticas en las décadas previas. Se reforzaron las fronteras en el año 2015 y se creó la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en el año 2016 a raíz de FRONTEX, ya que sus actividades fueron ampliadas por la Comisión⁷.

Estas medidas, sin duda, no han sido suficientes para paliar y evitar la llegada de refugiados al territorio europeo. La cantidad de solicitudes de asilo procesadas por todos los estados miembros desde el año 2011 hasta el 2017 ascienden a cinco millones, siendo Alemania el país que más solicitudes ha procesado (Ries, Culbertson, 2018). Sin embargo, sigue habiendo refugiados a los cuales no se les ha podido otorgar asilo por múltiples causas, constituyendo un número indeterminado de personas que viven en territorio europeo sin status legal, ni derechos, ni nacionalidad, prueba de la ineficacia de las medidas adoptadas.

Dado el cierre de las fronteras europeas y el acuerdo UE-Turquía en el año 2016 – del cual se hablará más adelante -, el número de demandantes de asilo disminuyó a partir del año 2017. Sin embargo, grandes oleadas de refugiados siguen llegando a las fronteras alternativas de la Unión Europea por las rutas del Mediterráneo.

2.2.1. La tragedia de las migraciones masivas hacia Europa por el Mediterráneo.

La ruta del Mediterráneo merece especial atención a la hora de atender a la crisis de los refugiados, ya que supone la ruta más peligrosa a la que estos solicitantes de asilo se han enfrentado desde que comenzó la crisis migratoria⁸. La ruta hacia Grecia varió, no sólo por las políticas de la Unión Europea, sino porque los países de origen también cambiaron, por lo que las rutas hacia los países del Oeste de Europa como España e Italia se frecuentaron más a partir del año 2016 (Murphy, 2017). En el ANEXO I se exponen cuatro mapas que indican la progresión de las rutas hacia Europa y cómo ha ido aumentando el volumen de refugiados por el Mediterráneo desde el año 2014 hasta el 2017.

⁷Comisión Europea. Protección de las fronteras exteriores de Europa: se pone en marcha la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, 2016.

⁸European Council on Foreign Relations. Migration through the Mediterranean: mapping the EU response.

Cruzar el mar Mediterráneo no es el único viaje que realizan los refugiados, aunque la acción de la Unión Europea no se expanda más allá de los límites de su territorio. De hecho, antes de cruzar el Mediterráneo en las peores condiciones humanas, miles de refugiados deben atravesar países como Libia y Argelia, como se puede comprobar en los mapas del ANEXO I.

La mayoría de los refugiados que cruzan el mar Mediterráneo salen de Nigeria, ya que previamente se han podido mover libremente por el continente africano gracias a los acuerdos de la Comunidad Económica de los Países del Oeste de África. Sin embargo, una vez llegan a Nigeria, estos inmigrantes se ven obligados a unirse a mafias y a traficantes para llegar a las costas africanas⁹.

Lamentablemente, la mayoría de las personas que consiguen llegar a las costas del Mediterráneo africano no suelen llegar con vida a las fronteras europeas. Se destaca el desastre que tuvo lugar en Lampedusa en abril del 2015, cuando 800 personas se ahogaron en las aguas del Mediterráneo (Baldwin-Edwards, Brad k. Blitz & Crawley, 2018, p. 3), días después de que se contaran 400 muertes cerca de las costas de Italia, tras lo cual el ministro de Interior italiano culpó a la Unión Europea de haberse olvidado de las fronteras del sur de Europa (Ospina, 2016, p. 29).

Hasta el año 2017, al menos 13,000 personas perdieron la vida tratando de llegar a Europa, convirtiendo a las costas del sur de Europa en las más mortales del mundo. Se desarrollaron las operaciones Mare Nostrum, Tritón y “*Sophia*”, con el objetivo de controlar estas migraciones ilegales, combinando medidas de seguridad y humanitarias. Sin embargo, la retórica distó de la práctica, en el sentido de que estas operaciones poco tuvieron que ver con la ayuda humanitaria que prometieron en un primer momento.

Como las operaciones desarrolladas por la Unión Europea en el mediterráneo cambiaron de perspectiva, pasando de una acción de búsqueda y rescate, “*Search and Rescue*”, a un férreo control en las fronteras costeras, múltiples organizaciones no gubernamentales e iniciativas de la sociedad civil, independientes de cualquier organismo político, trataron de cubrir esa ausencia de ayuda humanitaria en las intervenciones (Cusumano, 2018, pp. 5-7).

⁹ European Council on Foreign Relations. Migration through the Mediterranean: mapping the EU response.

El fracaso de la respuesta europea ante la emergencia en el Mediterráneo supuso el origen de organizaciones como el “*Migrant Offshore Aid Station*” (MOAS), que ofreció un sistema imitado más adelante por otras ONGs, por el cual se equiparon antiguas embarcaciones de pesca con todo lo necesario para encontrar y rescatar a personas en el mar (Cusumano, 2016). Para tener un ejemplo más cercano, es merecedora de mención la ONG *SOS Mediterranée*, que controla el barco Aquarius. Como todos podemos recordar, el Aquarius atracó en Valencia tras pasar ocho días en el Mediterráneo, dos de los cuales los pasó a la deriva a la espera de ser aceptado en algún puerto de la costa europea mediterránea¹⁰.

La ineficacia de la Unión Europea a la hora de actuar ante las migraciones masivas ha sido evidente. Las políticas, aunque primeramente enfocadas a un ámbito humanitario, pronto demostraron la realidad en la práctica, y es que se centraron en controlar la entrada de inmigrantes, olvidándose de sus derechos más fundamentales. Bruselas ha mirado hacia otro lado, incluso cuando las costas mediterráneas se bañaban de tremendas tragedias. La firmeza y proteccionismo de las políticas migratorias, que han seguido prácticamente el mismo modelo, ha hecho imposible la correcta adaptación a las circunstancias de esta oleada masiva que hoy en día seguimos viviendo.

Sin duda, la respuesta de la Unión habría sido totalmente diferente si se hubieran intentado averiguar los factores detonantes que propiciaron la avalancha de refugiados, así como conocer las circunstancias tanto económicas como sociales de las personas que se juegan la vida cada día en las aguas del mediterráneo. Sin embargo, la Unión Europea ha continuado aplicando sus monótonas medidas, enfocándose única y exclusivamente en los intereses de la ciudadanía europea, olvidándose de las tragedias del mediterráneo hasta tal punto que organizaciones independientes sin ningún tipo de respaldo institucional han intentado llevar las riendas de una situación que debería haberse manejado por la Unión.

¹⁰ SOS Mediterranée. Our mission. Aquarius. <https://sosmediterranee.com/our-mission/>

3. FACTORES CAUSANTES DE LAS MIGRACIONES MASIVAS.

Para intentar resolver un problema es necesario analizar sus causas y tratarlo desde raíz. Sin duda, el mayor error de la Unión ha sido no estudiar las causas que han propiciado la huida masiva de personas en busca de protección. Es crucial preguntarse las razones por las cuales familias enteras recorren miles de kilómetros a pie y se juegan la vida en nuestros océanos para cumplir un “*sueño europeo*”.

El presente epígrafe tiene como objetivo averiguar, en primer lugar, de dónde provienen los refugiados que recibimos en Europa. Se tomarán datos desde el año 2014 y, como se podrá comprobar, las tendencias han seguido una dinámica muy parecida, teniendo a Siria en el primer puesto de la lista de países de origen.

Las rutas hacia Europa será el segundo punto a investigar en este epígrafe, ya que muchos de estos refugiados se ven obligados a atravesar por tierra varios países de tránsito desde sus hogares. Veremos que esta travesía está sembrada de peligros, muchas de las ocasiones protagonizados por mafias a las cuales los refugiados sucumben para tener la posibilidad de alcanzar las orillas europeas. Se expondrán también las tres rutas marítimas por excelencia, cada una de ellas caracterizada por sus propios peligros y sus períodos de mayor o menor afluencia.

Seguidamente, este epígrafe se adentrará en el foco del estudio, los factores y las causas que caracterizan las huidas en masa desde los países que anteriormente se habrán expuesto. Para ello se tendrán en cuenta factores económicos, políticos, bélicos y vinculados con la seguridad, o con la inseguridad en este caso.

3.1. Los países de origen de las migraciones masivas.

Con el objetivo de responder a una crisis como la que acontece, es importante conocer las raíces del problema. Por ello, en primera instancia se debe tener en cuenta el país de origen de estas personas, para así conocer qué factores han causado esta huida masiva.

Según datos de agencias de refugiados, tales como CEAR, ACNUR, o de instituciones como el Parlamento Europeo y el European Council of Foreign Relations, se pueden conocer los datos acerca de la ciudadanía de, en este caso, los refugiados que llegan a fronteras europeas.

Se han tomado datos recogidos desde el año 2014, momento en el que se podría considerar que comenzó la crisis migratoria. Hasta el año 2018, los datos concluyen que el país desde el cual se recibe mayor cantidad de refugiados ha sido siempre Siria, siendo el año 2015 cuando más sirios recibimos en territorio europeo, debido a la guerra que azotaba su país (CEAR, 2018, p. 11).

De entre todos los países desde los cuales se trasladan los refugiados, encontramos que el mayor porcentaje de personas que han llegado de manera irregular a Europa durante la crisis migratoria se concentra en los mismos quince países, todos contando con datos que ascienden a más de 9000 emigrantes¹¹.

Los mayores emisores de refugiados se pueden agrupar en las siguientes áreas geográficas. En primera posición se halla Siria, como ya se ha mencionado, encontrado en Asia Occidental, junto con Irak, que en el año 2015 se encontraba en tercer puesto en emisión de refugiados (Parlamento Europeo, 2017). La zona del centro de Asia es sin duda el segundo emisor de refugiados, ya que Afganistán se ha mantenido desde el 2014 como uno de los países desde el cual más personas han huido hacia Europa buscando asilo, junto con Siria.

El oriente de África se encuentra en el tercer puesto en número de refugiados recibidos en territorio europeo, con Eritrea y Somalia a la cabeza desde el 2014, siendo Sudán del Sur el que más ha destacado desde el año 2016 (CEAR, 2018). El occidente de África, por otra parte, ha emitido una gran cantidad de refugiados desde Nigeria y Mali sobre todo, aunque la tendencia en el 2018 nos muestra que el origen de la mayoría de refugiados que llegan a España por el mediterráneo central provienen de Guinea (UNCHR, enero-diciembre 2018).

Por último, aunque no menos importante, el norte de África también protagoniza grandes cantidades de emisiones de refugiados desde Marruecos, Túnez y Argelia, principalmente por su posición geográfica a las orillas del Mediterráneo (Parlamento Europeo, 2017). Desde el año 2018, los refugiados originarios de Marruecos protagonizaron el segundo puesto en número (UNCHR, enero-diciembre 2018).

Varios de los países mencionados son, a parte de emisores de refugiados, zonas de tránsito, lo cual también debería ser analizado ya que las características de estas áreas

¹¹ European Parliament. European Parliamentary research service. Migration and asylum

suponen, en la mayoría de los casos, grandes peligros para las personas que intentan llegar a territorio europeo.

3.1.1. *Rutas migratorias y países de tránsito*

Las rutas que utilizan los grupos de refugiados para trasladarse desde su país hasta Europa merecen especial atención, por lo que este subepígrafe expondrá los lugares por los cuales estas personas tienen que pasar para alcanzar territorio europeo y los peligros a los que se ven expuestos.

Se identifican tres rutas principales hacia Europa; la ruta mediterránea central, la occidental y la ruta del este, que cruza el mar Egeo y los Balcanes. Para muchos, el trayecto marítimo es el último paso de un largo viaje en el que han tenido que cruzar áreas en conflicto, grandes desiertos y lugares en los que se les ha torturado y explotado.

Según datos de FRONTEX, en el año 2014 el 65% de las personas que llegaban a Europa cruzaban el mediterráneo central, saliendo principalmente desde Libia. La mayoría de los migrantes que realizan este trayecto salen de Nigeria ya que previamente se han podido mover libremente por el continente africano gracias a los acuerdos de la Comunidad Económica de los Países del Oeste de África. Sin embargo, una vez llegan a Nigeria, estos migrantes se ven obligados a unirse a mafias de traficantes para llegar a las costas africanas, siendo maltratados y forzados a trabajar en condiciones pésimas. Las personas que pretenden llegar hasta las costas de Libia y Túnez salen también de países como Somalia, Eritrea y Sudán del Sur, teniendo que cruzar un desierto al norte de Sudán. Por otro lado, los que intentan llegar hasta Marruecos para alcanzar Europa por el mediterráneo occidental suelen salir de Argelia y Malí. Según ACNUR, a la llegada a la frontera de Argelia, las bandas de traficantes fuerzan a la prostitución y al trabajo forzoso, además de realizar torturas de toda índole.

Entre el año 2014 y el 2016, la ruta del este del mediterráneo se frecuentó, intercalándose el tránsito por mar y tierra por los Balcanes. Los refugiados de Afganistán realizan una ruta mayoritariamente terrestre para alcanzar Europa, puesto que deben cruzar Irán para llegar a Turquía. Cuando estos llegan a Irán, se ven en la necesidad de caer en las redes de traficantes, quienes les exigen grandes cantidades de dinero a cambio de dejarles llegar a Turquía (Bjelica, 2016). Lo mismo ocurre con los refugiados sirios, siendo casi obligados a sucumbir a las mafias para alcanzar las fronteras de Turquía. Para

llegar a Grecia, muchos cruzan el mar Egeo, considerado una de las rutas más peligrosas (UNCHR, enero-diciembre 2018).

Sin embargo, a raíz del acuerdo UE-Turquía firmado en 2016, esta ruta dejó de frecuentarse. La Unión Europea, una vez más, demostró su proteccionismo mediante esta política, consiguiendo con ella que sus fronteras no sólo se reforzaran, sino que se extendieran más allá, controlando además las fronteras de Turquía mediante este acuerdo.

La Unión Europea prometió a Turquía sendos beneficios a cambio de que ésta bloqueara la entrada de refugiados en el territorio europeo, por lo que el número de personas que entraban de manera ilegal a Europa descendió de forma significativa, pero, al mismo tiempo, las condiciones de los centros de internamiento de refugiados han empeorado a causa de la masificación y el hacinamiento al que están obligados a vivir. Por otro lado, las personas que consiguen llegar a Grecia por el mar Egeo son inmediatamente devueltas a Turquía, ya que la Unión Europea lo ha considerado un “*safe third country*”, despreocupándose por lo que pudiera ocurrir más allá de este acuerdo.

Por ello, a partir del año 2016 la ruta del mediterráneo central y occidental ha sido la principal protagonista. Partiendo desde las costas de Marruecos, Argelia y Libia en la gran mayoría de los casos, durante el 2017 atracaban generalmente en Italia, cogiendo la ruta del mediterráneo central. Sin embargo, a partir del año 2018, el mediterráneo occidental fue el más transitado, siendo España el mayor receptor de refugiados, alcanzando un total de 65500 llegadas a España entre enero y diciembre del 2018 (UNCHR, enero-diciembre 2018).

En el ANEXO II se presenta un cuadro realizado por ACNUR que expone el origen y la cantidad de personas que han llegado durante el año 2018 a España, Italia y Grecia por las rutas del mediterráneo occidental, central y oriental, respectivamente.

Tras haber analizado los países de procedencia de los refugiados que llegan a Europa y las rutas que están obligados a transitar para alcanzar suelo europeo, contamos con los datos suficientes para centrar el estudio en los factores que causan la huida en masa desde dichos territorios.

3.2. Factores o causas estructurales que motivan las migraciones masivas.

Existe una amplia literatura acerca de las causas de las migraciones en general, pero no existen muchos estudios acerca de los factores que promueven la migración ilegal masiva de manera específica. Existen muchas motivaciones comunes entre la migración legal y la ilegal, como los conflictos internos, la inseguridad y la escasez de oportunidades laborales. Sin embargo, vamos a centrarnos en las causas que llevan a la decisión de emigrar de manera irregular desde su región de origen hasta Europa en particular.

Varios aspectos determinan la causa de inmigración, en particular la huida en masa que se ha vivido en los últimos años. Estos factores van desde el miedo y la inseguridad causadas por un conflicto político o bélico hasta la búsqueda de oportunidades económicas y laborales para ayudar a las familias. Como veremos, los factores que influyen a emigrar de manera irregular están interrelacionados, ya que el estallido de una guerra provocaría la inestabilidad política del país, y ésta puede ser la causante de la quiebra económica y el desempleo.

A continuación, se presentarán los factores que influyen a estas personas a huir de sus hogares por medios irregulares para alcanzar territorio europeo, en base a los datos que ya tenemos sobre el lugar de procedencia y las rutas que se transitan para ello. Se dividirá en cuatro categorías que, aunque denominadas de manera diferente, todas pueden estar relacionadas y darse al mismo tiempo.

3.2.1. Factores bélicos

La guerra y la violencia sistemática son indudables causantes de la huida masiva de la población ya que irremediamente van a desestabilizar el sistema estatal, tanto económico como político. Afganistán, Siria, Sudán y Somalia son claros ejemplos de esto, como veremos a continuación. En concreto, la guerra civil de Siria ha sido la causante de mayores desplazamientos masivos, tanto dentro de sus fronteras como fuera, durante esta crisis migratoria, así como Sudán del sur, que ha protagonizado grandes oleadas de emigración inducidas por la guerra y el conflicto¹².

La guerra desestabiliza el sistema político haciendo a su vez que se quiebre la economía estatal y con ella, la sociedad, creando un ambiente hostil que provoca la

¹² Concern. 5 causes of forced migration, 2018.

emigración en masa. Vemos, pues, que el efecto es dominó, y que en la mayoría de los casos un factor va a causar el siguiente.

3.2.2. Factores políticos

La emigración masiva hacia Europa provocada por causas políticas puede determinarse tanto por la inestabilidad del sistema del país de origen, como por las políticas fronterizas adoptadas por Europa.

En primer lugar, la inestabilidad política nacional y el conflicto provocado por la misma fuerzan a la población de ese lugar a considerar el desplazamiento a otros lugares. El caso de Somalia es el claro ejemplo de cómo afecta la inestabilidad política a los flujos migratorios, ya que es considerado un estado fallido – el estado más fallido del continente –, en el que se disputan el poder un grupo islamista y un gobierno de transición apoyado por la ONU (Zimmerman, 2011, p. 47). Esta situación de anarquía ha causado hambrunas, desequilibrio económico y violencia, por lo que miles de somalíes han decidido emigrar en busca de una alternativa más estable.

Por otro lado, mientras que la inseguridad política y el conflicto incita el deseo de emigrar, un estado represivo podría frenar esa idea como ha ocurrido en Eritrea, donde los factores económicos empujan a la población a trasladarse, pero la represión del gobierno hace prevenir la salida masiva de personas (de Haas, 2011, p. 563). Por tanto, tener la capacidad de emigrar es un factor determinante a la hora de hacerlo, puesto que, en situaciones de conflicto, un estado represor arrebató todas las libertades de sus ciudadanos, evitando la salida masiva de personas, aunque sus intenciones de hacerlo sean claras (IMI, 2012).

Es claro que los conflictos derivados de la inestabilidad política han sido claves para determinar el influjo masivo de refugiados, como el conflicto de Siria o la inestabilidad de Túnez y Libia. NATTER (2015) expone que la inestabilidad política y económica de Libia, la guerra civil que azotó al país y la creciente radicalización del islam ha provocado que, tanto ciudadanos libios como extranjeros, se vean con la necesidad de salir de allí. En un primer momento, Libia fue el país de destino de grandes cantidades de extranjeros procedentes de otras áreas del continente africano. Sin embargo, pronto se convirtió en un país emisor de refugiados, de igual modo que Túnez.

En segundo lugar, la política internacional es un factor importante a la hora de tomar la decisión de emigrar de manera ilegal. Las políticas de inmigración influyen en las rutas transitadas. Por ejemplo, se ha podido comprobar que los esfuerzos de la Unión Europea por reforzar las fronteras han aumentado el influjo de inmigrantes irregulares por rutas más peligrosas, siendo el caso del refuerzo de las fronteras del sur de Europa, cuya consecuencia ha sido la proliferación de las rutas por el mediterráneo occidental (de Haas, 2011, p. 575). Es claro, entonces, que las políticas migratorias hacen disminuir el número de demandas de asilo, pero no disminuye la cantidad de inmigrantes ilegales ya que, al reforzar las políticas, se incita a potenciales inmigrantes a trasladarse por medios irregulares.

3.2.3. Factores económicos

Los conflictos en países como Libia, Siria o Túnez han desestabilizado el sistema económico de tal manera que las deudas exteriores han empeorado, la corrupción ha aumentado, y los programas de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han fracasado, produciendo mayor pobreza y desempleo (Bani Slameh, 2016).

La seguridad económica, pues, es crucial en la decisión de emigrar y en la elección del país de destino que, a su vez, puede convertirse en un país emisor si las condiciones económicas y sociales empeoraran. Gran cantidad de refugiados afganos que llegaron a Europa, previamente habían estado trabajando en Irán, donde las oportunidades laborales eran mejores que en Afganistán. Sin embargo, las oportunidades económicas en Irán disminuyeron y la hostilidad ante los inmigrantes afganos aumentó, por lo que Irán dejó de ser un país receptor para convertirse en un país de tránsito bastante peligroso para los que lo atravesaban para llegar directamente a Europa (Wissink, Düvell, Van Eerdewijk, 2013).

Los niveles de desarrollo socioeconómico de un país están íntimamente relacionados con la inmigración. Se ha comprobado que la combinación de una capacidad económica media-baja y la escasez persistente de oportunidades, encontrándose próximos a países donde sus niveles de vida podrían mejorar, son factores cruciales en la decisión de emigrar. Por tanto, se entiende de esto que las personas que cuentan con recursos son más proclives a emigrar que aquellos que son pobres. Siguiendo esta línea, una persona

con recursos, aunque sean mínimos, tiene la posibilidad de acceder a educación, y una persona formada es más propensa a emigrar a otro país en el que la preparación educativa sea de mejor calidad, con el objetivo de tener más oportunidades laborales en el futuro.

DE HAAS (2011) explica que las personas que deciden emigrar tienen en cuenta sus aspiraciones y sus metas tanto laborales como económicas, no sólo buscan seguridad. En esta perspectiva, existen testimonios de refugiados somalíes que decidieron continuar su viaje más allá de los territorios cercanos a Somalia, ya que, aunque se encontraban seguros a nivel político, aspiraban a una mejor calidad de vida de la que podrían encontrar en aquellos lugares. Según Zimmerman (2009) *“la seguridad no era lo único que buscaban, ya que no era lo único que habían perdido”*¹³.

Siendo la esperanza un factor que incita a emigrar, no sorprende que las personas que buscan una mejor vida estén influenciadas por la información que les llega por Internet y sus diferentes plataformas, así como la experiencia de refugiados que ya han llegado a Europa. Sin embargo, encontramos un informe que afirma que la necesidad de huir de sus países de origen resulta más crucial que la situación que pudieran encontrar en el país de destino (Robinson, Segrott, 2002).

Por otra parte, se podría identificar como un factor económico de emigración el hecho de que este tipo de migración irregular en masa se considera un fenómeno de corte “familiar” en el sentido de que el proceso de traslado irregular suele ser un esfuerzo colectivo, financiado por familiares y amigos del emigrante. Este apoyo económico es crucial para cubrir los pagos y sobornos que se realizan a las mafias. Además, otro agente poderoso que incita a emigrar es la posibilidad de enviar dinero desde Europa a las familias que continúan en el país de origen, con el objetivo de reunificarse en territorio europeo (Cummings, Foresti, Lauro, Pacitto, 2015, p. 37).

3.2.4. Factores vinculados a la seguridad

Sin duda, un factor detonante de la emigración vinculado con la seguridad es la represión étnica que sufren determinados grupos minoritarios a causa de la mezcla de culturas que provocó el proceso de descolonización de África (Attinà, 2018, p. 52). La persecución hacia minorías religiosas y étnicas hace que estas personas se sientan

¹³ Traducción propia.

inseguras y forzadas a emigrar¹⁴. Este factor nace de un síntoma inherente, la inestabilidad política. Como podemos comprobar, todas las causas están interrelacionadas y dependen unas de otras. Si un estado es débil e inestable, habrá más posibilidades de que se creen grupos insurgentes y violentos, como en el caso de Somalia, donde el caos gubernamental ha incitado a la creación de milicias, culminando en miles de muertes y desplazamientos (Boswell, 2002, p. 7).

Por otro lado, se puede identificar la presencia de las mafias en las fronteras como un factor incitador de la emigración irregular, más que como un detonante de la misma. La diferencia entre emigrar de manera legal e ilegal es la influencia de las mafias y los traficantes en la posibilidad de la persona de emigrar por medios irregulares. Las bandas de traficantes tienen un gran poder en las fronteras de los países y, a cambio de facilitar el tránsito, exigen grandes cantidades de dinero y trabajo forzoso. Las mafias, por tanto, suelen incentivar a emigrar ya que los migrantes encuentran una manera de trasladarse de manera irregular, aunque tengan que verse expuestos a los riesgos que supone caer en las redes de una organización criminal. Las redes de traficantes y las mafias se están profesionalizando y están ganando cada vez más presencia en el proceso de emigración ilegal. Un factor decisivo en el perfeccionamiento de estas redes ha sido la relativa riqueza de los migrantes sirios, que ha provocado que las mafias que controlan las fronteras de Siria tomen más poder (Reitano, 2015, p. 32).

3.3. Conclusiones parciales

A la hora de analizar las causas de las migraciones masivas hacia Europa, se puede identificar el conflicto bélico como una de las raíces inherentes que irremediablemente arrastrará múltiples consecuencias, tales como la inestabilidad política y el desequilibrio económico.

Por otra parte, cuando no se da el conflicto bélico, la inestabilidad política y la debilidad del estado es un fuerte motivo de emigración, ya que este va a causar a su vez un descontrol que va a propiciar la creación de bandas y grupos violentos e insurgentes cuya finalidad será desestabilizar el gobierno y perseguir a las minorías y a aquellos que

¹⁴ DER Thinktank. The root causes of mass-migration. How to think about migration.

estén en contra de sus dictados. Además, la debilidad estatal propiciará el refuerzo de las mafias y los traficantes que controlan las fronteras y que facilitan la salida irregular de emigrantes.

La inestabilidad económica, el desempleo y el bajo nivel educativo son un gran motivo de emigración ya que, como se ha visto, existe la aspiración y la esperanza de un futuro laboral estable y para ello buscan lugares con mejores sistemas educativos.

Todos estos factores deben ser tenidos en cuenta a la hora de legislar y de desarrollar políticas que intenten resolver la cuestión migratoria. Sin duda, es de crucial importancia atender a las causas de una crisis para arreglar el problema de raíz.

4. LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LOS FACTORES DETONANTES DE LAS MIGRACIONES MASIVAS.

Durante la crisis migratoria que comenzó en el año 2014, la Unión Europea ha implementado políticas que atendían mayormente a cuestiones de seguridad y protección de la Unión ante la llegada masiva e irregular de refugiados, como se ha comprobado a lo largo del presente trabajo.

Sin embargo, atendiendo a la finalidad propia de este estudio, que se enmarca en la acción de la Unión Europea en el origen de las migraciones masivas, se deben destacar algunas estrategias que se han desarrollado en el seno de la Unión y que atienden, de manera directa, los factores detonantes que se han analizado en el epígrafe anterior.

Para gestionar la crisis migratoria es crucial centrarse en la política exterior y la cooperación con terceros países, ya que, como se ha podido comprobar, las reformas internas de la Unión Europea resultan insuficientes. Para evitar la oleada masiva de inmigrantes no es suficiente con practicar políticas de contención basadas en el cierre de fronteras, sino que es necesario actuar en origen y para ello, la Unión Europea no es capaz de actuar sola y debe cooperar y trabajar junto con los estados vecinos de nuestro continente. De esta manera, la gestión de la crisis migratoria no sólo se tornará más humanitaria y más eficaz, sino que también se conseguirá paliar la migración irregular mediante la estabilidad económica, social y política en los países de origen de las migraciones masivas.

Ciertamente, ha sido complicado encontrar políticas y estrategias europeas que se centren única y exclusivamente en responder a las causas inherentes de las migraciones masivas, ya que, como veremos, la mayoría tienen un fondo proteccionista. La Unión Europea ha actuado, en la mayoría de los casos, centrándose más en las consecuencias que en las causas propias de la oleada masiva que ha azotado a Europa, restringiendo la entrada en destino y olvidando evitar la motivación de salir de origen.

Por tanto, el presente epígrafe trata exclusivamente las políticas que se han implementado en la UE intentando responder a las causas y factores que propician la salida masiva de personas de su país de origen. La exposición se dividirá en las diferentes áreas de actuación, atendiendo a los factores estudiados en el epígrafe previo, comenzando con las políticas destinadas a la cooperación al desarrollo, seguidas por las vinculadas con la seguridad, las estrategias para la estabilidad de los regímenes políticos y terminando con los fondos fiduciarios invertidos en la causa y las acciones humanitarias de la Unión.

4.1. Políticas de cooperación al desarrollo

La Unión Europea cuenta con numerosos programas enfocados en atender al desarrollo económico y la ayuda humanitaria en estados del tercer mundo y en vías de desarrollo que más lo necesiten, siendo la Agenda Europea sobre Migración la política más integral.

4.1.1. Agenda Europea sobre Migración

La Agenda Europea de Migración, aprobada en el año 2015, desarrolla varias políticas, entre las cuales encontramos algunas medidas que responden a los factores causantes de la oleada masiva de migrantes irregulares. Por ejemplo, en atención a los países de tránsito, se prevé la colaboración del Servicio Europeo de Acción Exterior (en adelante SEAE) y la Comisión, con miras a controlar y, en lo posible, erradicar las rutas de tránsito más peligrosas. Destacan como máxima preocupación el apoyo reforzado a los territorios que soportan los flujos migratorios irregulares, planeando programas de desarrollo en el norte de África y Oriente Próximo. También se prevé la creación de centros de información y protección en varios países de origen y de tránsito, en

colaboración con ACNUR, con la finalidad de informar a los migrantes sobre posibles alternativas a su viaje irregular¹⁵.

Por otro lado, la Agenda Europea de Migración destaca las acciones de apoyo de las Naciones Unidas que promueven la estabilidad de los sistemas políticos y económicos. Además, menciona los esfuerzos humanitarios que se han llevado a cabo para afrontar la guerra de Siria, y la asistencia a los refugiados sirios en El Líbano o Irak, entre otros¹⁶.

La Agenda Europea de Migración expone cuatro niveles de acción, de entre los cuales vamos a apreciar el primero de todos, que se enfoca en la “reducción de los incentivos a la migración irregular”. Este punto de la Agenda expone la necesidad de afrontar las causas profundas que fuerzan a una persona a desplazarse con las siguientes palabras: *“las guerras civiles, las persecuciones y la pobreza son factores que alimentan directa e inmediatamente la migración, por lo que la prevención y la mitigación de estas amenazas es de primordial importancia para el debate sobre la migración.”*

Se otorga extrema importancia a la asociación con los países de origen y de tránsito, potenciando el papel de las delegaciones de la Unión Europea en ciertos territorios que se consideran clave para actuar en materia de migración irregular en masa y trabajar en cuestiones de cooperación al desarrollo mediante el contacto directo con las autoridades de los estados en cuestión¹⁷.

Poniendo el foco en la cooperación al desarrollo, la Agenda Europea de Migración prevé fomentar el trabajo digno, el empleo joven y la imposición de derechos laborales para maximizar las oportunidades económicas en origen. Exige a las Naciones Unidas incluir objetivos en materia de migración en los Objetivos del Desarrollo Sostenible - que se iban a adoptar el mismo año 2015¹⁸ -. Se hace hincapié en la promesa de cooperación

¹⁵ Comisión Europea (13 de mayo de 2015) Agenda Europea de Migración. COM (2015) 240 final, p 6. [Comunicado de Prensa]

¹⁶ Según la Agenda Europea de Migración, se dotó de 3600 millones de euros en ayuda humanitaria para estabilizar la situación de Siria.

¹⁷ Comisión Europea (13 de mayo de 2015) *Agenda Europea de Migración*. COM (2015) 240 final, p 9. [Comunicado de Prensa]

¹⁸ Dentro de los 17 objetivos de desarrollo sostenible, ninguno aborda las causas de la migración irregular específicamente, pero cada uno de ellos pone el foco en los problemas inherentes de los países de origen de las migraciones masivas como es la pobreza, el hambre, la inestabilidad económica y la educación, entre otros. ONU (2015) *Objetivos de desarrollo sostenible*.

con los países asociados, anunciando la puesta a disposición de 30 millones de euros para reforzar la gestión de la migración laboral de los estados socios¹⁹.

Sin embargo, después de haber estudiado la Agenda Europea de Migración del año 2015 se comprueba que, en resumidas cuentas, se le da extrema importancia a la seguridad de la Unión Europea. La migración irregular se entiende, más que como un peligro para los migrantes, como un problema para la Unión, cuando en esta Agenda se debería haber puesto el foco en mitigar las causas de la dicha migración. Las medidas y compromisos mencionados resultan cuanto menos vagos y generales, mientras que el desarrollo de políticas de protección de los mares y fronteras europeas se describe de manera meticulosa.

El 6 de marzo de este año se ha publicado un comunicado de prensa en el que se anunciaba que la situación migratoria continuaba precaria ya que las rutas habían virado hacia el mediterráneo central y occidental. Este informe ha delimitado claramente los ámbitos que deben reforzarse según Bruselas, cuyas preocupaciones son el refuerzo de FRONTEX y la Guardia Costera y la mejora de los procesos de retorno y de reasentamiento mediante la reforma del sistema de asilo²⁰. Como vemos, la perspectiva y la naturaleza de la estrategia europea de migración ha cambiado, y la hoja de ruta propuesta este mismo año cuenta con un carácter bastante más proteccionista y menos humanitario que la agenda del año 2015.

4.1.2. Marco de Asociación en materia de Migración

Este marco introducido en junio de 2016 se centra exclusivamente en el trabajo común de las instituciones de la Unión Europea, los estados miembros y terceros estados en materia de migración, con el objetivo de gestionar adecuadamente los movimientos migratorios²¹. Este acuerdo se fundamentaba en la Agenda Europea de Migración, y se operaría mediante pactos de cooperación con terceros países, priorizando el salvamento

¹⁹ European Commission (7 de junio de 2016) *Migration Partnership Framework. A new approach to better manage migration*. Factsheet, p 19.

²⁰ Comisión Europea (6 de marzo de 2019) *La Agenda Europea de Migración: la UE debe mantener los avances registrados en los cuatro últimos años*. [Comunicado de prensa]

²¹ European Commission (7 de junio de 2016) *Migration Partnership Framework. A new approach to better manage migration*. Factsheet, p 1.

de vidas en el mar y facilitar el retorno a los países de destino, así como abordar los factores causantes de la migración irregular en masa²².

Sin embargo, como se puede comprobar en el acuerdo, las medidas enfocadas hacia los factores detonantes de la migración se califican como “medidas a largo plazo”. A pesar de ello, se debe destacar que estas medidas del Marco de Asociación planean asistir a los países de origen de las migraciones masivas en su desarrollo político, social y económico, fomentando nuevas oportunidades mediante políticas de desarrollo sostenible²³.

4.2. Políticas vinculadas con la seguridad

Como ya se ha comprobado, la Unión Europea se enfoca mayormente en su seguridad, por lo que cuenta con sustanciales programas en este aspecto, aprobados hace casi veinte años. Sin embargo, bajo el marco de la Agenda Europea de Migración, no sólo se centra en atender a su propia seguridad, sino que también pretende velar por la seguridad de otros estados, cuya inestabilidad podría afectar a Europa.

4.2.1. Estrategia Europea de Seguridad

La Unión Europea aprobó en el año 2003 la Estrategia Europea de Seguridad (en adelante EES), con el objetivo de mantener la seguridad europea y mundial. En el año 2016, tras el radical cambio del contexto político y económico provocado en parte por las primaveras árabes y la crisis migratoria, se modificó la EES para adaptarla a los nuevos retos a los que se enfrentaba la acción exterior de la Unión.

En relación con la materia que nos atañe, la EES se compromete a abordar las causas de la pobreza y los conflictos, tanto internos como externos. Atiende también al diálogo y la negociación con los estados conflictivos del área del norte de África y Asia Occidental, poniendo en último lugar de su lista de prioridades el trabajo por la paz y el

²² Como expuso Federica Mogherini: *También estamos dispuestos a incrementar el apoyo financiero y operativo, así como a invertir en el desarrollo económico y social a largo plazo, la seguridad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, mejorando la vida de las personas y abordando los factores que propician la migración*. European Commission (7 de junio de 2016) *Migration Partnership Framework. A new approach to better manage migration. Factsheet*, p 1.

²³ European Commission (7 de junio de 2016) *Migration Partnership Framework. A new approach to better manage migration. Factsheet*, p 3.

desarrollo de África para salvaguardar la seguridad de la Unión Europea (de Carlos Izquierdo, 2016, p. 18).

La política de la EES se basa en la idea de resiliencia, por la que la Unión Europea pretende que tanto los países miembros como los terceros estados tengan la capacidad de adaptarse y de recuperarse de las crisis, contribuyendo a la reforma de los estados vecinos para mantener una Europa estable bajo las premisas de democracia y estado de derecho. Se trata pues de una idea con un tinte defensivo, por la que Europa planea protegerse de los conflictos externos mediante la imposición de una obligación de resiliencia de los terceros estados, partiendo siempre de principios europeos (López-Aranda, 2016).

Sin duda, la guerra de Siria, los estados fallidos de África, los conflictos étnicos de Sudán y demás problemas de seguridad que incitan a emigrar a Europa afectan a la estabilidad de la Unión Europea. La EES plantea un sistema de cooperación con los estados en crisis que pudieran afectar a la seguridad europea, por lo que, aunque se vislumbra un plan de acción directo hacia las causas de migración, se pretende que los países en cuestión se recuperen de sus crisis bajo los preceptos europeos, siendo estos países los que se adapten a Europa y no al revés.

4.2.2. Política Común de Seguridad y Defensa

Federica Mogherini presentó, en el marco de la Agenda Europea de Migración del 2015 algunas operaciones dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante PCSD)²⁴. Las migraciones forman parte de la PCSD en países como Níger y Mali donde se pretende regular y controlar la gestión de las fronteras. Con el objetivo de desarticular las bandas y las mafias que incitan a la migración irregular, la PCSD trabaja por capturar e identificar a los miembros de estas redes delictivas que trabajan en las fronteras de los países de tránsito y que facilitan el paso irregular de estas personas a cambio de trabajos forzosos, torturas y demás violaciones de los derechos humanos (Bautista-Safar, Devia-Garzón, 2017, pp. 144-156).

²⁴ Comisión Europea (13 de mayo de 2015) *Agenda Europea de Migración*. COM(2015) 240 final, p 4. [Comunicado de prensa]

Según FRONTEX (2017) estas bandas organizadas se han vuelto cada vez más sofisticadas y profesionales, sobre todo gracias al alto nivel económico de los refugiados sirios.

4.3. Políticas para estabilizar los regímenes políticos

Europa trabaja por renovar y estabilizar la democracia de países conflictivos como Túnez, acompañando sus políticas de un tinte cuanto menos *europizado* mediante la Política Europea de Vecindad.

4.3.1. Política Europea de Vecindad

Esta asociación política se adoptó en el año 2003, reuniendo, entre otros, a Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez y Ucrania. La Política Europea de Vecindad (en adelante PEV) se creó para garantizar las relaciones de vecindad, bajo los valores europeos²⁵, basadas en la cooperación mutua²⁶. Fue revisada también a comienzos de las primaveras árabes y en el 2014 se desarrolló el Instrumento Europeo de Vecindad como herramienta de financiación para el periodo de políticas del 2014 al 2020, que cuenta con un presupuesto de 15 millones y medio de euros²⁷.

La PEV pretende consolidar los sistemas políticos de países como Túnez y Marruecos, aproximándolos a la democracia mediante la renovación de sus sistemas electorales y las libertades públicas, la instauración de un poder judicial independiente y la profesionalización de los medios de comunicación, entre otras reformas (Govantes, 2018). En el ANEXO III se muestra una tabla en la que se expone el plan de acción y el seguimiento de la PEV en Túnez desde el año 2013 hasta el año 2017.

En el ANEXO IV se muestra un gráfico de cómo ha mejorado la democracia en Marruecos y en Túnez tras la implementación de las políticas de la PEV hasta el año 2017, presentándose unos resultados verdaderamente satisfactorios.

²⁵ La idea central de la Política Europea de Vecindad era “*contar con un anillo de países que compartan valores y objetivos fundamentales de la UE*”.

²⁶ Ministerio de Asuntos exteriores, Unión Europea y cooperación. Política Europea de Vecindad.

²⁷ Comisión Europea. Glosario. *Instrumento Europeo de Vecindad*.

Pese a los resultados, varios autores destacan la asimetría de esta política puesto que, como argumentan OSPINA (2016) y GOVANTES (2018), la Unión Europea ha pretendido europeizar a los estados involucrados en la PEV, sin contar con los valores propios de los vecinos del sur de Europa. Se planeó hacer frente a cuestiones como la gestión de fronteras y la migración, el tráfico de personas, el terrorismo y la delincuencia organizada bajo los valores europeos de democracia con el objetivo de crear redes de buenas relaciones con los países vecinos.

4.4. Fondos fiduciarios

La Unión Europea prevé varios fondos fiduciarios para afrontar las crisis de refugiados en todo el mundo, con el objetivo de apoyar una educación y protección básica para los más pequeños, un acceso digno a asistencia sanitaria, el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo económico y social de los países de origen de los migrantes. En atención al contexto que nos ocupa, se expondrán los Fondos Fiduciarios para África y para Siria.

4.4.1. Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África

En el año 2015 se aprobó la creación del Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África que abordaba directamente las causas estructurales de la migración irregular en el continente africano, como complemento al resto de políticas de cooperación al desarrollo. El fondo está formado por contribuciones del Fondo Europeo de Desarrollo, de la Unión y por donaciones de estados miembros que ascienden a 400 millones de euros, y beneficia a varios países de origen y de tránsito de África hacia Europa, como Mali, Nigeria, Eritrea, Somalia, Túnez, Libia y Marruecos, entre otros.

Los proyectos para los cuales se creaba el Fondo Fiduciario se enmarcaron en la creación de oportunidades laborales especialmente para la población joven, el soporte para una sanidad y una nutrición dignas y la gestión de la migración para proteger a los migrantes en sus rutas²⁸.

OXFAM publicó un informe en noviembre de 2017, dos años después de que el Fondo se adoptara, en el cual exponían conclusiones sobre los resultados de las

²⁸ European Commission. EU Emergency trust fund for Africa.

actividades realizadas gracias al Fondo, así como las debilidades, las carencias y las críticas que suscitaban este acuerdo. Por ejemplo, varias ONG expresaron la preocupación de que los fondos se utilizaran para fomentar los intereses europeos.

En el ANEXO V se muestran los porcentajes de dotación presupuestaria que se invierten en Gestión de la migración, en seguridad, en cooperación para el desarrollo y en investigación, siendo la Cooperación para el desarrollo el área más dotada del Fondo. Sin embargo, OXFAM destaca que más de la mitad del Fondo destinado a la gestión de la migración se centra en evitar el traslado de personas mediante la contención y el control de las fronteras, en contraposición con el 3% destinado al desarrollo de rutas seguras y legales (Kervyn, Shilhav, 2017). Sin duda, es evidente que restringir el cruce de fronteras no va a evitar los flujos migratorios irregulares, obligando a los migrantes a elegir rutas más peligrosas e ilegales.

4.4.2. Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Siria

En el 2014 se aprobó este Fondo para reforzar la ayuda por la guerra que azotaba a Siria y para gestionar la oleada de refugiados que se trasladaban hasta Europa. No sólo se destinaba a Siria, sino también a los países limítrofes que soportaban y administraban la migración irregular en masa, como Irak, Jordania y Turquía, pretendiendo otorgar estabilidad económica y mejorar la calidad de vida de estas personas en todo lo posible.

El pasado año, la Comisión Europea aprobó la mayor dotación económica desde que el Fondo se acordó, de 165 millones de euros, para apoyar los proyectos en El Líbano y Jordania²⁹. Los paquetes más abundantes de ayuda económica se destinan a proyectos que incluyen la escolarización de refugiados menores de edad, así como la asistencia sanitaria y social para los más vulnerables³⁰.

²⁹ Johannes Hahn, comisario de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación: “La UE sigue cumpliendo su compromiso de ayudar al Líbano y Jordania, que albergan la mayor población de refugiados per cápita en el mundo. Los nuevos proyectos impulsarán significativamente la protección social y el acceso a la educación, tanto para los refugiados sirios y palestinos procedentes de Siria, como para las comunidades locales.”

³⁰ Comisión Europea (20 de junio de 2018) *El Fondo fiduciario de la UE para Siria aprueba un paquete de ayuda por valor de 165 millones de euros, el mayor hasta la fecha, para el Líbano en apoyo de los refugiados y de las comunidades locales.* [Comunicado de Prensa]

4.5. Acciones humanitarias de la Unión Europea

La Unión prevé instrumentos de acción humanitaria en el Reglamento 1257/1996 sobre ayuda humanitaria³¹, estableciendo un marco procedimental de ejecución, no sólo de acciones de asistencia sino también de los fondos financieros. En la perspectiva que analizamos, este Reglamento trata de abordar los factores motivadores de migración irregular mediante el suministro de socorro en situaciones de crisis y la contribución financiera de los mismos procedimientos de asistencia.

A pesar de que la Unión Europea lidere las organizaciones internacionales en materia humanitaria, invierte menos del 1% de su presupuesto en acciones de asistencia, siendo este porcentaje el 50% de los fondos que se invierten mundialmente para esta labor. Por ello, el Parlamento Europeo ha propuesto aumentar el porcentaje de aportaciones al 4%, y la Unión Europea ha acordado destinar 6.620 millones de euros en ayuda humanitaria para el período comprendido entre el año 2014 y el 2020, además del resto de instrumentos financieros que existen para esta labor (Nieto, 2018, pp. 8-9).

La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (en adelante ECHO) es la encargada de coordinar las operaciones de la Comisión en esta área y los organismos de ayuda humanitaria como las Naciones Unidas³². Otros instrumentos europeos en materia de ayuda humanitaria y acción en los países de origen de las migraciones son, por ejemplo, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, el Instrumento de Ayuda de emergencia o “asistencia urgente” y dos Comisiones especializadas en materia de desarrollo sostenible (Nieto, 2018, pp. 15-19).

ECHO ha reconocido ciertas deficiencias en la gestión de la ayuda humanitaria llevada a cabo en Siria a pesar de los esfuerzos de las Naciones Unidas. Según NIETO (2018), los fondos invertidos para la ayuda humanitaria otorgada por ECHO desde su creación en 1993 han aumentado muy poco, contando con incrementos de financiación puntuales para casos concretos³³.

³¹ Reglamento (CE) No 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria

³² EUR-LEX. Ayuda humanitaria y protección civil.

³³ Informes Anuales sobre las Políticas de Ayuda Humanitaria y de Protección Civil de la UE de 1993 a 2017, complementada con datos de Web de la UE Humanitarian Aid and Civil Protection (Funding for Humanitarian Aid)

En suma, aunque la Unión Europea prevé mecanismos de ayuda humanitaria para abordar las crisis, lo cierto es que no dispone de la financiación suficiente por lo que los esfuerzos no han resultado útiles. Según expone NIETO (2018), pese a la labor de la Unión Europea de legislar y crear organismos en materia humanitaria para gestionar los factores causantes de las migraciones, las respuestas no han sido las adecuadas y se han limitado a hacer frente a las emergencias humanitarias que se suscitaban a corto plazo.

4.6. Críticas

Tras haber analizado las estrategias y políticas previstas por la Unión Europea de cara a afrontar los factores que motivan a emigrar de manera ilegal, es interesante apuntar ciertas observaciones y críticas.

En primer lugar, se puede considerar que los mecanismos implementados pecan de “cortoplacistas”, en el sentido de que, en la práctica, se ha demostrado que responden a los problemas a un corto plazo, a crisis concretas. Los resultados se han revelado ineficaces por lo que la Unión Europea se ha visto obligada a reforzar su legislación interna para gestionar la crisis desde dentro de sus fronteras, haciéndose imposible manejarla fuera de ellas. Este esfuerzo legislativo interno se ha limitado, como se ha afirmado, a abordar los retos a un corto plazo, entendiéndose la gestión de los factores motivadores de las migraciones masivas como medidas a largo plazo.

En segundo lugar, es evidente que en la naturaleza de estas políticas y estrategias se reconoce una prevalencia de la seguridad europea frente a los demás resultados que se pretendan conseguir. Las prioridades de la Unión Europea a la hora de actuar en el origen de las migraciones masivas están bastante claras, en el sentido de que la preservación de la seguridad del continente europeo se expone como una pieza clave de su acción exterior.

Esta interpretación se identifica en la naturaleza de las estrategias implementadas y la gestión de los flujos migratorios mediante la creación de iniciativas en los países de origen y tránsito que más afectan a la estabilidad de Europa. Aunque los objetivos de desarrollo económico y social se han reforzado, lo cierto es que Europa ha mantenido el foco en la restricción de la migración con la finalidad de proteger su territorio (CONCORD, 2015, p. 4).

Esta visión se ve reflejada, por ejemplo, en la Agenda Europea de Migración del año 2015 en la que, como se ha mencionado, se comprueba que se le da extrema

importancia a la seguridad de la Unión Europea, entendiéndose la migración irregular como un problema para la Unión más que como un peligro para los emigrantes³⁴.

Según CONCORD (2015) existe evidencia que afirma que el discurso político europeo sobre migración permanece asociado, en gran medida, con un fenómeno que amenaza la seguridad nacional, en vez de estimular el desarrollo económico y sostenible. Los programas aplicados en materia de desarrollo, en suma, se utilizan como herramientas para conseguir objetivos en materia de seguridad.

OSPINA (2016) expone que la falta de coordinación interinstitucional y entre los estados miembros a la hora de abordar las causas estructurales de la crisis migratoria ha provocado la primacía del área de la seguridad migratoria sobre el resto de las preocupaciones acerca de la crisis.

Además, la orientación proteccionista de las políticas migratorias hace que se desvirtúe el respeto y el fomento de los derechos fundamentales de los migrantes. Según François Crépeau, *“la ausencia de coherencia en las políticas implementadas por la Agenda Europea de Migración crea una situación en la que cualquier beneficio que exista para los derechos humanos en los proyectos de desarrollo económico y social serán eclipsados por los efectos secundarios de las políticas más enfocadas en la preservación de la seguridad.”*³⁵

Por otro lado, en atención a los fondos destinados para afrontar la crisis migratoria, se ha identificado que las prioridades que fundamentan el envío de dinero se enmarcan en la limitación del acceso al territorio europeo en vez de en la reforma de los sistemas económicos y sociales de los países de origen de las migraciones irregulares. En esta línea, se reconoce una condicionalidad de la inversión financiera, en el sentido de que, según el informe de CONCORD (2015) los terceros países que cooperan en la prevención de la migración irregular son “premiados” con el apoyo financiero europeo. Así, aquellos países que actúen en el interés de la Unión Europea serán recompensados y ayudados.

Además, como se ha mencionado anteriormente, el apoyo financiero destinado a materia humanitaria resulta escaso, reiterando que sólo el 1% del presupuesto total de la Unión Europea se invierte acciones de asistencia³⁶.

³⁴ Ver página 28.

³⁵ Traducción propia.

³⁶ Ver página 35.

Volviendo a mencionar la Agenda Europea de Migración, es interesante destacar en esta línea la ausencia de fondos destinados para apoyar la propuesta que se anuncia en la Agenda de crear una nueva política en materia migratoria, buscando una coherencia entre las diferentes políticas y estrategias en materia de cooperación al desarrollo, comercio, empleo y asuntos exteriores, lo cual permitiría desarrollar las economías de los países de origen (CONCORD, 2015, p. 4).

En suma, las inversiones financieras destinadas a paliar las causas estructurales de las migraciones masivas son escasas y, cuando existen, o se invierten con condiciones, o suelen desviarse en la mayoría de los casos a gestionar la migración abordada como un peligro para la seguridad de la Unión Europea. ECHO afirma, como se ha mencionado anteriormente, que en la gestión financiera de la crisis siria ha habido deficiencias, y que los fondos son muy escasos³⁷.

Finalmente, algunos autores como OSPINA (2016) destacan el interés de la Unión Europea en imponer sus propios valores a la hora de actuar en un país de origen, afirmando que, con la PEV se pretende “europeizar” a los estados con los que la Unión coopera, en el sentido de que se actúa bajo los preceptos europeos de democracia y demás valores ciertamente europeos sin tener en cuenta los valores de los estados involucrados en la política. Sin embargo, la afirmación de OSPINA debe interpretarse con matices puesto que, en todos los casos, es crucial que la Unión sea fiel a sus valores a la hora de ejecutar sus mecanismos; siendo el nivel de exigencia lo que debería variar en función del país de origen en el cual se actúe.

Otro ejemplo que se encuentra en relación a esta perspectiva es la idea de resiliencia que se desprende de la EES. Según las bases de esta política, la Unión Europea prevé que los estados tengan la capacidad de adaptarse y de recuperarse de las crisis con la finalidad de mantener la estabilidad del continente europeo, siempre y cuando, bajo esta resiliencia exigida, residan los valores democráticos y de derecho propios de Europa. En suma, con la EES, Europa coopera con los países de origen de las migraciones masivas que tengan un impacto en la estabilidad de la Unión, exigiendo que se recuperen de sus desequilibrios bajo los valores europeos³⁸.

³⁷ Ver página 36.

³⁸ Se comprueba que esta perspectiva tiene gran relación con la condicionalidad de los fondos que se mencionan previamente, por las que la Unión Europea exige ciertas actuaciones a cambio de inyecciones financieras.

5. CONCLUSIONES

Durante la consecución del presente trabajo de fin de grado se han planteado una serie conclusiones parciales acerca del objetivo principal de investigación, el cual ha versado sobre la actuación de la Unión Europea en el origen de las migraciones masivas. Se procede pues a exponer tres conclusiones principales que se han suscitado tras la investigación realizada.

I

En primer lugar, consideramos que se ha desvirtuado el objetivo último de las políticas implementadas por la Unión Europea desde la explosión de la crisis migratoria en el año 2014. Como hemos visto durante el trabajo, las políticas y las estrategias que nacieron para responder a los factores causantes de la migración se han desvirtuado en la mayoría de los casos y han olvidado su objetivo primordial para centrarse en otros objetivos, en su mayoría relacionados con la restricción de inmigración. Existe, en consecuencia, una fisura entre lo que se impone de iure y la ejecución práctica. Sin duda, es de crucial importancia continuar con el foco en las causas detonantes de las migraciones masivas desde su origen. Este desequilibrio entre la retórica y la práctica ha supuesto la ejecución de políticas incoherentes, por lo que sólo se podrá conseguir una respuesta efectiva en origen cuando las políticas implementadas sean realmente coherentes. Este es uno de los principales retos que se deben afrontar en el seno de la Unión, ya que las políticas migratorias y de desarrollo siguen ampliamente orientadas a la prevención de la entrada a Europa, promoviendo el regreso de los inmigrantes irregulares a sus países de origen e incentivando a estos estados a controlar sus fronteras, en vez de disminuir los factores que puedan motivar a potenciales emigrantes.

II

En segundo lugar, unido a la conclusión anterior, podemos afirmar que es primordial que se produzca un giro en los propios mecanismos de ejecución; en la práctica real de las políticas. Si los mecanismos no responden a su naturaleza práctica, resultan ineficaces. En consecuencia, desde nuestro punto de vista, se deberían tener en cuenta, no lejos de ser una humilde opinión, en el desarrollo de las distintas acciones y políticas, las siguientes cuestiones:

- a. En acciones de ayuda financiera, la Unión Europea y los estados miembros deben asegurar que el área de la política exterior que se dedica al desarrollo de los países

de origen esté fundada por instrumentos financieros ad hoc, con la finalidad de que no se le reste importancia, incluso se ignore, el objetivo final de desarrollo de las estrategias europeas, evitando que no se desvirtúe su finalidad, y se invierta finalmente en otras causas. De los resultados del Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África se puede aprender una lección, y es que, aunque en el inicio se acordaron cinco áreas prioritarias sobre las cuales se invertía, la implementación del fondo destacó por centrarse en dos áreas en concreto, que fueron la lucha contra el tráfico de personas y el refuerzo en la cooperación para facilitar la reintegración de los migrantes irregulares. En esta línea, los fondos invertidos por la Unión Europea en materia de desarrollo deben estar basados en estrategias equitativas, respondiendo tanto a las necesidades de los países de origen como los de tránsito.

- b. En atención a las políticas centradas en el empleo, como hemos visto, una de las razones fundamentales que empujan a emigrar es el desempleo en el país de origen. La Unión Europea y los estados miembros deberían enfocar la Agenda Europa de Migraciones en el desarrollo de un marco legal que facilitara la movilidad de personas de cualquier nivel académico, mediante la negociación de acuerdos con terceros estados que aseguren un traslado seguro durante el cual siempre prevalezca el respeto a los derechos laborales de los migrantes, abalados por la Organización Internacional del Trabajo. Sin duda, la cantidad de potenciales trabajadores que alcanzan las fronteras europeas continuará aumentando hasta que la situación económica en sus países de origen no se mejore, por lo que es crucial trabajar por estabilizar el empleo en origen para que estas personas no tengan la necesidad de buscar trabajo en Europa.
- c. Los acuerdos de cooperación al desarrollo deben enfocarse exclusivamente en dar respuesta a las causas que motivan a emigrar de manera irregular, terminando con la condicionalidad que caracteriza a estas negociaciones. La acción exterior de la Unión en materia migratoria debe basarse en un diálogo con los estados de origen involucrados, teniendo como preocupación central la salvaguarda de los derechos humanos. Desde nuestro punto de vista, las políticas de cooperación al desarrollo deben integrar diversos objetivos claves, incluyendo los derechos fundamentales de los seres humanos y sus esperanzas de conseguir una vida decente y, al mismo tiempo, intentar paliar los problemas sistémicos y estructurales que originan la migración forzada.

- d. Un enfoque vital de los factores detonantes de la migración irregular es la lucha contra los grupos criminales como mafias o traficantes. Es crucial trabajar en las travesías que realizan estas personas, para paliar las irregularidades y los peligros a los que se enfrentan los migrantes en su travesía hacia Europa. El contacto con las mafias les facilita el paso sin ningún tipo de documentación, por lo que es necesario luchar contra estas mafias y redes de trata y traficantes de personas para reducir las vías ilegales, además de otorgar protección ante esta vulnerabilidad que sufren los migrantes que, al verse en una situación de necesidad, recurren a este tipo de bandas criminales y son sometidos a múltiples torturas, trabajos forzosos, etcétera. Para ello sería conveniente cooperar con los países de origen y los países de tránsito en el control de sus fronteras.

III

En tercer lugar, para finalizar, podemos concluir que resulta vital estar constantemente buscando el difícil equilibrio entre la protección de estas personas y la lucha contra la migración ilegal y las redes criminales que están involucradas en todo este procedimiento. En suma, existe un gran dilema entre la protección y la seguridad ya que, aunque este trabajo ha versado principalmente en la respuesta a los factores detonantes del origen de las migraciones masivas, no es menos importante trabajar por la seguridad en Europa y la seguridad de las personas que cruzan el Mediterráneo. Este dilema, evidentemente, excede del objetivo principal investigador de nuestro trabajo de fin de grado, por lo que simplemente lo dejamos apuntado como una observación sobre las que se ha tenido en cuenta durante el trabajo de investigación. Básicamente, nuestra opinión general es que se debería plantear un debate acerca de este dilema, si es que no se ha hecho ya y sobre todo tener siempre en cuenta que no se puede olvidar que, tratando el origen del problema se lucha contra la consecuencia de ese problema.

Finalmente quisiera añadir que estas conclusiones están enfocadas en la respuesta a las próximas crisis ya que Europa no estaba preparada para afrontar la crisis actual, por lo que lo vivido se debe convertir en lecciones aprendidas; debemos corregir lo que se ha hecho mal para así estar preparados para lo que viene. Como se ha mencionado durante el trabajo, la historia es cíclica y probablemente dentro de unos años nos enfrentemos a una crisis similar por cualquier tipo de desequilibrio que ocurra en algún país del mundo, – como ocurrió con las Primaveras Árabes - ante lo cual Europa debe estar preparada.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Libros y artículos académicos

ATTINÀ, F. (2018) Tackling the migrant wave: EU as a source and manager of crisis. *Revista Española de derecho Internacional*. Vol. 70/2, julio-diciembre 2018, Madrid, pp. 49-70

BALDWIN-EDWARDS, M. & BLITZ, B. & CRAWLEY, H. (2018) The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1468307

BANI SALAMEH, M. (2016) *Migration from the Arab Spring countries to Europe: Causes and Consequences*. Yarmouk University-Irbid-Jordan

BAUTISTA-SAFAR, T.; DEVIA-GARZÓN, C. (2017) *La realidad de la crisis migratoria europea*. *Entramado*. vol. 13, no. 2, p. 144-156

BOSWELL, C. (2002) UNCHR: Addressing the causes of migratory and refugee movements: the role of the European Union. *New Issues in Refugee Research*. Working Paper n° 73

CAPOCCIA, G. (2015). Critical junctures and institutional change. In Mahoney, J. and Thelen, K. (eds.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*, pp. 147–179. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781316273104>.

COLLET, E. & LE COZ, C. (2018) *After de storm: learning from the EU response to the migration crisis*. Migration policy institute Europe. (MPI)

CUMMINGS, C., FORESTI, M., LAURO, D., PACITTO, J. (2015) *Why people move: understanding the drivers and trend of migration to Europe*. Overseas development institute. Working paper 430.

DE CARLOS IZQUIERDO, J. (2016) *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*. Documento Marco. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

DE HAAS, H., (2011) *Mediterranean migration futures: Patterns, drivers and scenarios*. *Glob. Environ. Change, Migration and Global Environmental Change – Review of Drivers of Migration* 21, Supplement 1, S59–S69. doi:10.1016/j.gloenvcha.2011.09.003

GARSON, J-P. AND LOIZILLON, A. (2003). Changes and Challenges – Europe and Migration from 1950 to Present. The Economic and Social Aspects of Migration. Conference Jointly Organised by The European Commission and the OECD Brussels, 21–22 January 2003. Available at: <http://www.oecd.org/migration/mig/15516948.pdf>. Last accessed 10th October 2016

GEDDES, A. (2003). The Politics of Migration and Immigration in Europe. London: SAGE Publications Ltd.

GRIGONIS, S. (2016) EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection. *International Comparative Jurisprudence* Volume 2, Issue 2, December 2016, Pages 93-98.

GOVANTES, B. (2018) *La construcción del discurso de promoción de la democracia de la Política Europea de Vecindad en la post-primavera árabe: los casos de Túnez y Marruecos*. Revista Unisci nº47. Universidad Pablo Olavide.

HANSEN, R. (2003). Migration to Europe since 1945: Its history and its lessons. *The Political Quarterly*, 74: 25–38. doi:10.1111/j.1467-923X.2003.00579.x

IMI, RMMS (2012) *Global Migration Futures: Using scenarios to explore future migration in the Horn of Africa and Yemen* (Project report). International Migration Institute and the Regional Mixed Migration Secretariat.

KERVYN, E.; SHILHAV, R. (2017) *¿Una emergencia para quién?* Oxfam Internacional.

MARTINIELO, M. (2006). The new migratory Europe: Towards a proactive immigration policy? In Parsons, C. A. & Smeeding, T. M. (eds.). *Immigration and the Transformation of Europe*, pp. 298–326. Cambridge: Cambridge University Press

NATTER, K., (2015). *Revolution and Political Transition in Tunisia: A Migration Game Changer?*

NIETO, M. (2018) *La ayuda humanitaria en la Unión Europea ante el reto de los flujos migratorios*. *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies* (2018) Editoriale scientifica, nº3.

OSPINA, G. (2016) *Los desafíos de las migraciones para una Estrategia Global de la Unión Europea*. Revista Unisci nº42, p 18.

REITANO, T., (2015) *A Perilous but Profitable Crossing: The Changing Nature of Migrant Smuggling through sub-Saharan Africa to Europe and EU Migration Policy (2012-2015)*. Eur. Rev. Organised Crime 2, 1–32.

RIES, C. & CULBERTSON, S. (2018) This is How Europe dealt with migration. National Interest.

ROBINSON, V., SEGROTT, J., (2002) Understanding the decisionmaking of asylum seekers (Home Office Research Study No. 243). Home Office, UK.

SEILONEN, J. (2016) Fortress Europe – a brief history of the European migration and asylum policy. University of Helsinki, faculty of social sciences.

VAN MOL C., DE VALK H. (2016) Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective. In: Garcés-Masareñas B., Penninx R. (eds) Integration Processes and Policies in Europe. IMISCOE Research Series. Springer, Cham

WISSINK, M., DÜVELL, F., VAN EERDEWIJK, A. (2013). Dynamic Migration Intentions and the Impact of Socio- Institutional Environments: A Transit Migration Hub in Turkey. J. Ethn. Migr. Stud. 39, 1087–1105. doi:10.1080 /1369183X.2013.778026

ZIMMERMAN, S., (2009). Irregular Secondary Movements to Europe: Seeking Asylum beyond Refuge. J. Refug. Stud. 22, 74–96. doi:10.1093/jrs/fen048

ZIMMERMAN, S., (2011). Danger, Loss, and Disruption in Somalia After 1991: Practicalities and Needs Behind Refugee Decision-Making. Refug. Surv. Q. 30, 45–66. doi:10.1093/rsq/hdr004

6.2. Informes y documentación europea

CEAR (2018) Informe 2018: las personas refugiadas en España y Europa.

Comisión Europea. Glosario. Instrumento Europeo de Vecindad. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment

Comisión Europea (13 de mayo de 2015) Agenda Europea de Migración. COM (2015) 240 final

Comisión Europea (2016) Protección de las fronteras exteriores de Europa: se pone en marcha la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/06/launch-ebcg-agency/> (última visita 20/01/2019)

Comisión Europea (6 de marzo de 2019) *La Agenda Europea de Migración: la UE debe mantener los avances registrados en los cuatro últimos años*. [comunicado de prensa] Encontrado en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1496_es.htm (última visita 17/03/2019)

CONCORD (2015) *Migration and Development*. Spotlight report 2015, p 4.

CONCORD (2018) *Future EU External Action on Migration. What the EU should be financing when migration is a predominant area of external action*.

Council Regulation (EC) No 2007/2004. (2004). Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R2007>. (última visita 12/02/2019)

EUR-LEX. Ayuda humanitaria y protección civil. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/humanitarian_aid.html?locale=es&root_default=SUM_1_CODED%3D04 (última visita 16/02/2019)

European Commission. EU Emergency trust fund for Africa. Disponible en: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eu_emergency_trust_fund_for_africa_20-12-2018.pdf (última visita 28/03/2019)

European Commission (7 de junio de 2016) Migration Partnership Framework. A new approach to better manage migration. Factsheet.

European Council on Foreign Relations (n.d.) Migration through the Mediterranean: mapping the EU response. Retrieved from: https://www.ecfr.eu/specials/mapping_migration (última visita 15/03/2019)

European Parliament (n.d.) European Parliamentary research service. Migration and asylum. Encontrado en:

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=migration> (última visita 22/03/2019)

European Parliament (2017) EU migrant crisis: facts and figures. Encontrado en: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/eu-migrant-crisis-facts-and-figures> (última visita 15/03/2019)

Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

Reglamento (CE) No 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria

UN. Department of economic and social affairs. Statistics Division. (2017) Handbook on measuring international migration through population censuses. New York

UN. Department of economic and social affairs. Population Division. (2017) International Migration Report.

UN General Assembly Declaration on Territorial Asylum.

6.3. Recursos de internet

BJELICA, J. (2016) Afghanistan Analysts Network. Deciding to leave Afghanistan: the routes and risks. Encontrado en: <https://www.afghanistan-analysts.org/deciding-to-leave-afghanistan-2-the-routes-and-the-risks/> (última visita 15/02/2019)

CONCERN (2018) 5 causes of forced migration. Recuperado de: <https://www.concernusa.org/story/5-causes-forced-migration/> (última visita 16/02/2019)

CUSUMANO, E. (2016) How NGOs took over migrant rescues in the Mediterranean. Euobserver. <https://euobserver.com/opinion/134803k> (última visita 27/02/2019)

CUSUMANO, E. (2018) Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. SAGE Journals. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836718780175> (última visita 06/03/2019)

DER Thinktank. The root causes of mass-migration. How to think about migration. Encontrado en: <http://www.der-thinktank.eu/topics/refugees-migration-integration/the-root-causes-of-mass-migration/> (última visita 25/03/2019)

FRATZKE, S. (2015). Not Adding up. The Fading Promise of Europe's Dublin System. EU Asylum: Towards 2020 Project. Migration Policy Institute. Available at: <http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system> . (última visita 09/04/2019)

LÓPEZ-ARANDA, R. (13 de julio de 2016) *La Estrategia Global de la UE en tres conceptos. Reflexiones exteriores*. Oficina de análisis y previsión. Ministerio de Asuntos exteriores, Unión Europea y Cooperación. Encontrado en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx> (última visita 01/04/2019)

MARQUINA, A. (2015) *El impacto de los flujos de refugiados en la Unión Europea. Los posibles dividendos demográficos y económicos*. Recuperado de: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72542/93AMARQUINAREFUGIADOS-COSTE.pdf> (última visita 02/03/2019)

Migration Policy Group (2017) Attitudes towards immigration in Europe: myths and realities. European Social Survey, Encontrado en: https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/IE_Handout_FINAL.pdf (última visita 06/03/2019)

Ministerio de Asuntos exteriores, Unión Europea y cooperación. *Política Europea de Vecindad*. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/politicaeuropeavecinidad/Paginas/indicevecindad.aspx> (última visita 30/03/2019)

ONU (2015) Objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (Último acceso 01/04/2019)

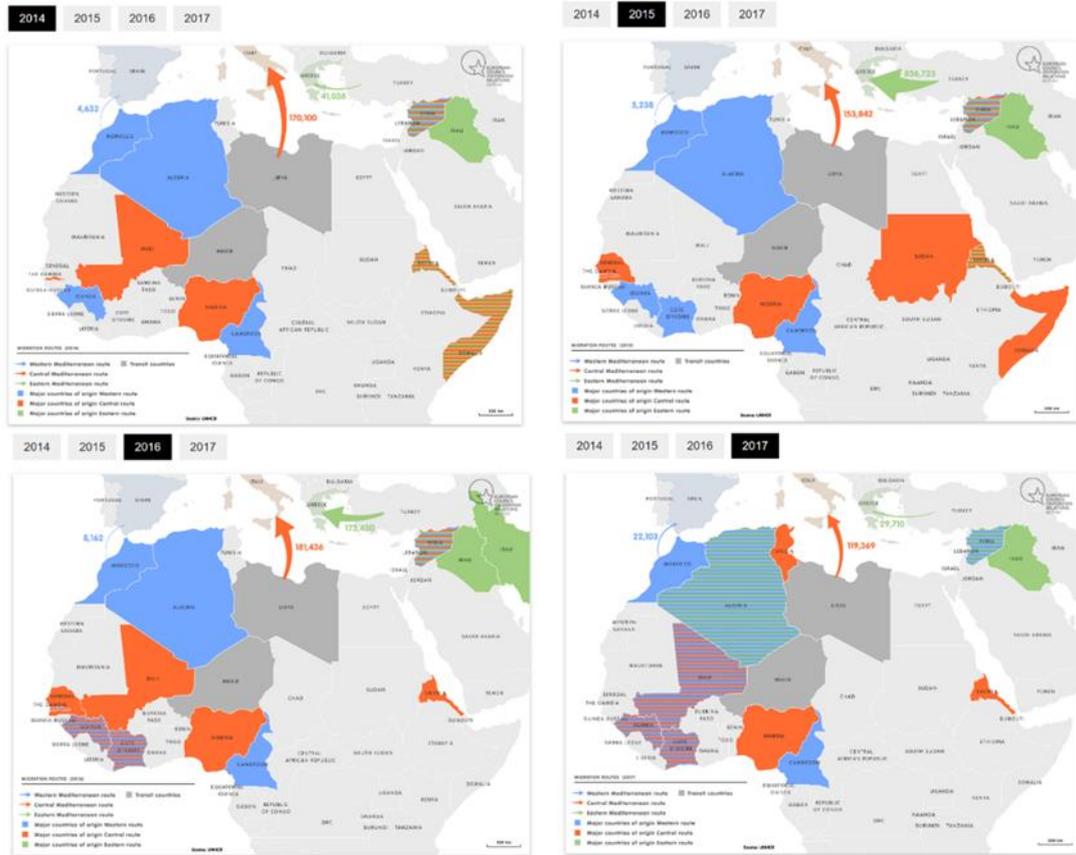
SOS Mediterráneo. Our misión. Aquarius. <https://sosmediterranee.com/our-mission/>

UNCHR. (JAN-DEC 2018) Refugees and migrants arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean) Encontrado en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68006> (última visita 21/02/2019)

UNCHR (JAN-DEC 2018) Desperate Journeys. Refugees and migrants arriving in Europe and at europe's borders. Encontrado en: <https://www.unhcr.org/desperatejourneys/> (última visita 02/03/2019)

7. ANEXOS

7.1. Anexo I.



FUENTE: ECFR

7.2. Anexo II



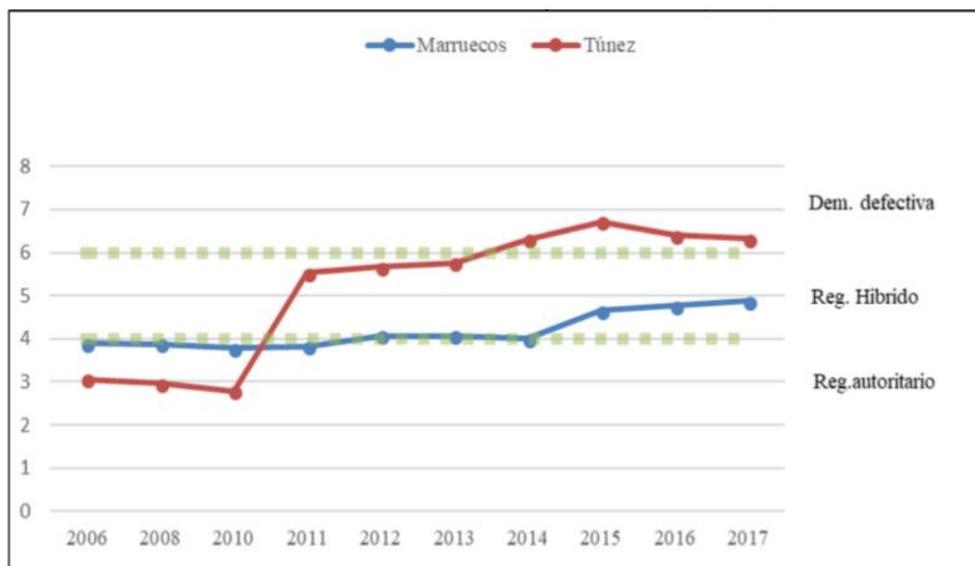
FUENTE: UNCHR. Número de Llegadas a España, Italia y Grecia en el año 2018 por el mar mediterráneo.

7.3. Anexo III

	PLAN DE ACCIÓN	2013	2014	2015-2016
Objetivos generales	Consolidación del sistema institucional (parlamento, partidos) y el estado de derecho	Tensiones políticas, consecuencia asesinato líderes opositores: dimisión gobierno jebali, sustitución por laarayedh, suspensión parlamento. Cuarteto creado para superar impasse político: relanzan trabajos constitucionales	Nueva constitución que garantiza estado de derecho Gobierno tecnócrata de Jomaa confirmado por la asamblea Tres elecciones: presidente ssebi y primer ministro essid.	La ue destaca avances de la transición tunecina, reconociéndola como prioridad para el apoyo de la UE
	Corrupción	Se crea la instancia nacional para la lucha contra la corrupción	Se crea la instancia para el buen gobierno y la lucha contra la corrupción que reemplaza a las INLCC	Se adopta ley orgánica contra la corrupción
	Justicia transicional		Creación instancia verdad y dignidad (IVD) con 13 miembros y un mandato de 2015-2018	IVD recibe 62300 dosieres y comienza audiencias
Objetivos específicos	Instauración de un Sistema electoral democrático		Constitución instancia superior independiente para las elecciones Invitación UE a enviar misión observación electoral. Adopción de nueva ley electoral. Celebración elecciones legislativas y presidenciales. La MOE constata limpieza de procesos electorales	Parlamento cuenta con un 35% de mujeres. Nueva ley electoral adoptada en 2017 contempla paridad de las candidaturas y lista cremallera.
	Garantizar la independencia de la justicia	Implementación plan estratégico para la justicia asumiendo recomendaciones de expertos Creación instancia provisional para garantizar la independencia judicial.	Tras la constitución se garantizan derechos como la defensa, a un abogado o la presunción de inocencia. La carrera judicial vuelve competencia del IPSJ y no ministerial.	Ley sobre el consejo superior de la magistratura.
	Reforma de los medios de comunicación y profesionalización del sector	Persecución y detenciones de periodistas y blogueros. Se destaca la necesidad de revisar el código penal.	Se regula por decreto el depósito legal. Siguen persecución y encarcelamiento de periodistas, la UE insiste en la revisión del código penal	Desarrollo de legislación favorable a la libertad de prensa. Túnez sube del puesto 126 al 96 en un año en el ranking de libertad de expresión y prensa de reporteros sin fronteras en 2016.
	Reforzamiento del papel de la sociedad civil en un marco de libertad.	Se garantiza la libertad de reunión. Numerosas manifestaciones pacíficas, se registran casos de abuso de la violencia por las autoridades.	La constitución garantiza las libertades públicas. Se destaca el papel de la sociedad civil en las elecciones. La libertad de manifestación se respeta.	Se destaca el papel de la sociedad civil tunecina y su implicación en las relaciones UE-Túnez.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Unisci. Plan de acción PEV UE-Turquía.

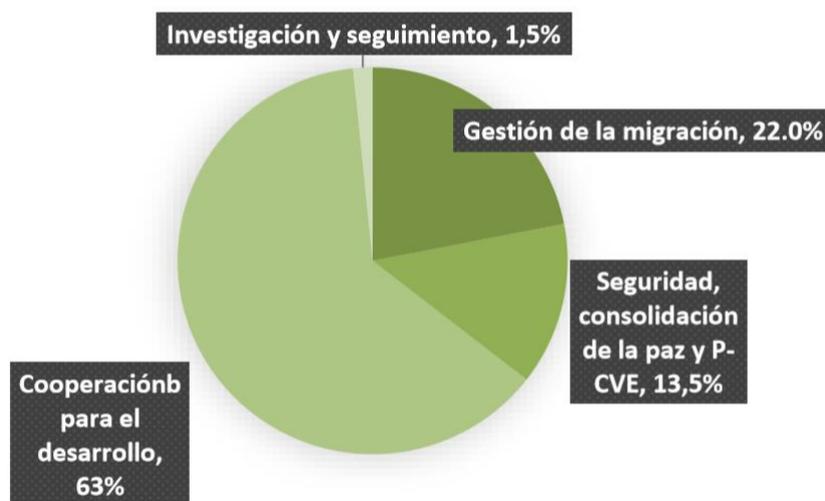
7.4. Anexo IV



FUENTE: GOVANTE (2018) Calidad de la democracia en Marruecos y en Túnez 2006-2017 tras la PEV.

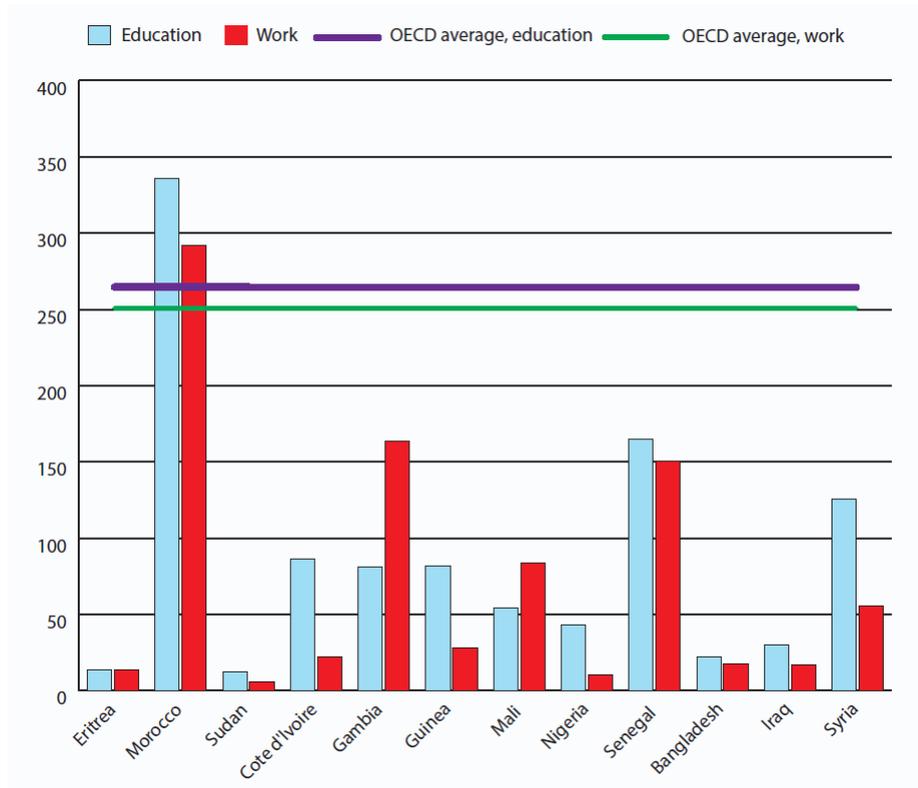
7.5. Anexo V

Dotación presupuestaria



FUENTE: OXFAM (2017) Porcentajes de dotación presupuestaria del Fondo Fiduciario Europeo para África.

7.6. Anexo VI



Fuente: EUROSTAT. VISAS de trabajo y de estudios otorgadas a los 12 principales países de origen de los migrantes que han llegado a Europa por el Mediterráneo (año 2016)